

LOS PROBLEMAS DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DEL DOMINIO PÚBLICO Y SU SOLUCIÓN MEDIANTE LAS TÉCNICAS DE REPRESENTACIÓN GRÁFICA

Antonio Alcántara Martín.

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Alcántara Martín, Antonio
ISBN: 978-84-1306-650-9
URI: <http://hdl.handle.net/10481/63943>

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
I. PLANTEAMIENTO	19
II. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	26
1. CONCEPTO, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN POR FINCAS	26
1.1. <i>El Derecho hipotecario</i>	26
1.2 <i>Concepto del Registro de la Propiedad</i>	26
1.2.a) El artículo 1 de la Ley Hipotecaria	27
1.2.b) Sistemas hipotecarios	28
Sistema francés	28
Sistema alemán.....	29
Sistema australiano.....	29
El Registro de la Propiedad en España	30
1.2.c) Antecedentes históricos	30
1.3. <i>Funciones y fines del Registro de la Propiedad</i>	31
1.4. <i>Importancia de la finca registral</i>	32
1.4.a) El sistema de folio real	33
Los registros de derechos	33
1.4.b) La finca como objeto de los derechos inscribibles	34
2. LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL: PRINCIPIOS HIPOTECARIOS Y EFECTOS.....	35
2.1. <i>Los principios hipotecarios</i>	35
2.1.a) Principio de especialidad.....	36
2.1.b) Principio de publicidad. Sus aspectos material y formal	37
Principio de fe pública registral.....	38
Principio de legitimación.....	38
2.1.c) Principio de legalidad	39
2.1.d) Otros principios hipotecarios	40
Principio de prioridad.....	40
Principio de rogación y la voluntariedad de las inscripciones.....	41
Aspectos particulares de la voluntariedad de la inscripción	41
2.2 <i>Efectos de los asientos registrales</i>	43
3. LA CALIFICACIÓN REGISTRAL	44
3.1. <i>Sus caracteres y naturaleza jurídica</i>	45
3.1.a) Naturaleza de la calificación registral.....	46
3.2. <i>La calificación de los actos y documentos administrativos</i>	47
3.2.a) La dificultad de calificación del documento administrativo	48

3.3. Un supuesto específico de calificación del documento administrativo: las licencias y autorizaciones administrativas	49
3.3.a) La supuesta imposibilidad de calificación de las licencias y autorizaciones administrativas.....	50
Obstáculos para la calificación registral	51
3.3.b) Colaboración del Registro en materia de actos administrativos incluso sin previa calificación	52
3.3.c) Posibilidad de calificación registral de las autorizaciones administrativas, especialmente en los supuestos de silencio administrativo	53
El problema de la calificación en casos de silencio administrativo	54
3.4. La calificación respecto de la emisión de publicidad formal	56
3.4.a) Incidencia del derecho a la intimidad personal en materia de publicidad registral	57
4. CONCEPTO DE FINCA REGISTRAL, DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES Y CLASES.....	58
4.1. El concepto de finca registral	58
4.1.a) Concepto tradicional	59
4.1.b) Concepto legal	59
4.2. Figuras afines a la finca registral	61
4.2.a) La parcela catastral.....	61
Distinción entre el Registro de la Propiedad y el Catastro	61
La parcela catastral y la finca registral	63
4.2.b) La Parcela urbanística	63
4.3. Clases de fincas registrales	64
4.3.a) Fincas rústicas y urbanas	64
4.3.b) Fincas continuas y discontinuas	65
4.3.c) Fincas matrices y filiales	65
4.3.d) Fincas originarias y de resultado	66
4.3.e) Fincas comunes y especiales	66
III. EL DOMINIO PÚBLICO	67
1. EL DOMINIO PÚBLICO DENTRO DEL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	68
1.1 Antecedentes históricos	69
1.2. El Código Civil y algunas leyes posteriores	70
1.2.a) Normas posteriores al Código Civil.....	72
1.3. La Constitución de 1978.....	73
1.3.a) El art. 132 CE	73
Doctrina del Tribunal Constitucional.....	75
La existencia de bienes públicos no demaniales	76
1.3.b) Las competencias estatales y autonómicas en materia de dominio público conforme a la Constitución	76
La competencia del Estado en materia de regulación y determinación del dominio público.....	77
Competencias concurrentes entre las Administraciones	78
1.4. Leyes posteriores a la CE. La LPAP	78

La titularidad y la afectación como caracteres definitorios del demanio	80
1.4.a) La aplicación supletoria de la LPAP	80
1.4.b) Encaje de la LPAP respecto de las competencias estatales y autonómicas en materia de dominio público.....	82
1.5. Concepto, caracteres y clasificación de los bienes de dominio público.....	83
1.5.a) Concepto del dominio público	83
Posiciones doctrinales en España	84
Jurisprudencia constitucional y del TS	87
Elementos constituyentes del dominio público	87
1.5.b) Caracteres de los bienes de dominio público.....	89
1.5.c) Afectación, desafectación y mutación demanial	89
La afectación	90
La desafectación	92
Mutación demanial	93
La adscripción y la desadscripción	95
1.5.d) Clasificación de los bienes de dominio público	96
Bienes de dominio público natural y artificial	97
1.6. Los bienes comunales.....	98
1.7. El Patrimonio Nacional.....	99
1.8. Bienes patrimoniales de las Administraciones públicas.....	100
1.8.a) La posibilidad de su existencia: perspectiva histórica	100
1.8.b) Su regulación legal	101
1.8.c) La distinción entre los bienes patrimoniales y los de dominio público	102
La imposibilidad de una distinción radical entre bienes patrimoniales y de dominio público	103
Su protección legal.....	105
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	105
2.1. Protección de los bienes demaniales.....	106
2.2. Adquisición de los bienes demaniales	107
2.3. Utilización de los bienes demaniales.....	108
2.3.a) Utilización de los bienes de dominio público por la propia Administración.....	109
Alcance de la regulación establecida en la LPAP	110
Los bienes destinados al servicio público.....	111
2.3.b) Utilización de los bienes de dominio público por los particulares	112
Origen de la regulación	112
Regulación en la LPAP	112
2.3.c) Los títulos habilitantes, especialmente las autorizaciones y las concesiones	114
La accesoriadad de las concesiones y de las autorizaciones	115
2.3.d) Regulación de las autorizaciones	116
Transmisión y extinción	117

2.3.e) Regulación de las concesiones	117
Otorgamiento y documentación	118
Duración y contraprestaciones	118
Prohibiciones	119
Las concesiones como derechos susceptibles de tráfico jurídico	120
2.4. <i>Defensa de los bienes demaniales</i>	120
2.5. <i>Límites y limitaciones de la propiedad particular, en especial las derivadas del dominio público</i>	121
3. RÉGIMENES ESPECIALES DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO	123
3.1. <i>Bienes de dominio público regulados en las leyes patrimoniales autonómicas</i>	124
3.1.a) Normativa vigente.....	125
3.1.b) Contenido de su regulación	126
3.2. <i>El dominio público de las entidades locales</i>	128
3.2.a) Regulación histórica y actual.....	128
3.2.b) El dominio público en el ámbito local	129
Afectación y desafectación	129
Protección y aprovechamiento	130
3.3. <i>Otros regímenes especiales</i>	131
3.3.a) Entes instrumentales y administraciones independientes.....	132
Los organismos públicos	133
Otros entes instrumentales	135
Las administraciones independientes.....	136
3.3.b) Algunas regímenes especiales de bienes demaniales atendiendo al titular de los mismos o a su adscripción	136
Bienes de titularidad de la Seguridad Social	136
Bienes de las Universidades públicas.....	136
Bienes destinados a la defensa nacional.....	137
3.3.c) Puertos	138
Puertos estatales y autonómicos	138
Aprovechamiento de los puertos.....	139
3.4. <i>Supuestos específicos de dudosa demanialidad: dominio público aeroportuario, radioeléctrico y patrimonios públicos del suelo</i>	140
3.4.a) Dominio público aeroportuario.....	140
3.4.b) Dominio público radioeléctrico	142
3.4.c) Patrimonios públicos del suelo.....	144
IV. DOMINIO PÚBLICO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD	146
1. INTRODUCCIÓN: LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DEL DOMINIO PÚBLICO ANTES DE LA LEY 13/2015	146
2. INSCRIPCIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO	147
2.1. <i>Características de los bienes públicos en materia de inscripción registral</i>	148

2.2. <i>Adquisición de bienes inmuebles por la Administración</i>	150
2.2.a) Inscripción de tales adquisiciones	151
3. INSCRIPCIÓN DE LOS BIENES Y DERECHOS DE DOMINIO PÚBLICO	153
3.1. <i>Normas hipotecarias</i>	153
3.1.a) Los arts. 4 y 5 del Reglamento Hipotecario	153
3.1.b) El problema de la inscripción estimulada del dominio público y la regulación actual	154
3.2. <i>Normas administrativas relativas a la inscripción del dominio público</i>	155
3.2.a) La obligatoriedad de la inscripción en la LPAP	156
Principio de rogación en materia de inscripción de los bienes públicos	158
Obligaciones de los registradores	158
3.2.b) Título formal inscribible y calificación registral	158
La escritura pública y la certificación administrativa como títulos inscribibles	159
3.2.c) Justificación de la obligatoriedad de la inscripción registral	160
3.2.d) Inventarios y catálogos administrativos	161
3.3. <i>La obligatoriedad de la inscripción del dominio público tras la Ley 13/2015</i>	162
3.3.a) La posible existencia de fincas de dominio público no inmatriculadas pero recogidas en la información territorial asociada	162
3.4. <i>El principio de protección del dominio público incluso no inscrito</i>	163
4. OTROS ACTOS INSCRIBIBLES RELATIVOS AL DOMINIO PÚBLICO	164
4.1 <i>Inscripción de los actos de afectación, adscripción o cesión de bienes</i>	164
4.1.a) La afectación y la desafectación	165
4.1.b) La adscripción y la cesión	166
4.2. <i>La inscripción de las reservas demaniales</i>	166
5. EFECTOS GENERALES DE LA INSCRIPCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO	167
5.1 <i>Efectos en cuanto a los mismos bienes de dominio público inscritos</i>	167
5.1.a) Los efectos derivados del deslinde	168
5.1.b) La posible necesidad de previa inscripción del dominio público para inscribir las concesiones sobre los mismos	169
5.2. <i>Efectos en cuanto a otros bienes inscritos o terceros hipotecarios</i>	169
5.2.a) Posibilidad de que aparezca un tercero hipotecario	169
5.2.b) El problema de las limitaciones del dominio derivadas del demanio	170
6. INSCRIPCIÓN DE SUS TRANSMISIONES	172
6.1. <i>Regulación legal respecto de la Administración General del Estado</i>	172
6.1.a) Enajenación de bienes inmuebles	173
6.1.b) Cesión gratuita de bienes	174
6.2. <i>Regulación legal respecto de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales</i>	175
6.3. <i>Legislación hipotecaria aplicable</i>	175
6.3.a) Problemas que se plantean, a efectos hipotecarios, respecto de la posible enajenación de bienes demaniales	176

6.3.b) Procedimiento de enajenación e inscripción	178
Supuestos especiales de los arts. 27 y 28 RH	178
Supuesto especial del art. 187 RH	179
7. RÉGIMEN ESPECIAL DE MONTES	180
7.1. <i>Perspectiva histórica y actual de la regulación legal de los montes</i>	180
7.2. <i>El artículo 30 del Reglamento Hipotecario</i>	181
8. REGULACIÓN ESPECIAL DE COSTAS	183
8.1. <i>El deslinde conforme a la Ley de Costas</i>	184
8.1.a) Incoación del expediente de deslinde	185
8.1.b) Terminación del procedimiento de deslinde	186
8.1.c) Modificaciones posteriores	187
8.2. <i>Fincas colindantes al dominio público marítimo-terrestre: su inmatriculación y sus excesos de cabida</i>	187
8.2.a) Inmatriculación de fincas colindantes	188
8.2.b) Inscripción de los excesos de cabida de fincas colindantes	189
8.2.c) Desarrollo reglamentario: el problema de las transmisiones posteriores de fincas colindantes	189
9. REGULACIÓN ESPECIAL DE MINAS	190
9.1. <i>Régimen legal aplicable</i>	190
9.2. <i>Las minas como dominio público</i>	191
9.3. <i>Su aprovechamiento: los recursos mineros y las concesiones sobre los mismos</i>	192
9.3.a) Inscripción registral de las concesiones mineras: inscripciones principales y de referencia	193
9.3.b) Inscripciones relativas a su modificación	194
Modificaciones objetivas	194
Modificaciones subjetivas: las transmisiones de las concesiones mineras	194
Extinción y cancelación de los asientos relativos a las concesiones	196
9.3.c) Acceso registral de los permisos y autorizaciones de exploración	196
10. RÉGIMEN ESPECIAL DE AGUAS	197
10.1 <i>Algunos conceptos</i>	197
10.2 <i>Régimen legal</i>	197
10.2.a) Normativa vigente	198
10.2.b) Las aguas como dominio público	199
Posibilidad de la existencia de aguas de dominio privado	199
Aguas procedentes de la desalación del mar y aguas minerales	200
10.2.c) Administración hidráulica	201
10.2.d) Régimen jurídico del dominio público hidráulico	201
Mecanismos de protección	201
Aspectos registrales del dominio público hidráulico	202
10.3. <i>El deslinde del dominio público hidráulico</i>	202

11. EL DOMINIO PÚBLICO VIARIO	203
11.1 Carreteras	203
11.1.a) Aspectos registrales	204
11.1.c) El art. 29 LCa	205
11.2 Ferrocarriles	206
11.2.a) Inscripción registral de las concesiones y de los bienes inmuebles	207
11.3. Las vías pecuarias	208
11.3.a) Su naturaleza jurídica	208
11.3.b) Su regulación legal	209
Clasificación y uso	209
Protección y deslinde	210
12. ALGUNOS SUPUESTOS NO DEMANIALES PERO SÍ RELACIONADOS CON EL DOMINIO PÚBLICO	210
12.1 El medio ambiente	211
12.1.a) Concepto de medio ambiente	212
12.1.b) Distintos niveles legislativos.....	212
12.1.c) Relación entre el medio ambiente y el dominio público	214
12.1.d) Medio ambiente y Registro de la Propiedad	214
12.2. El patrimonio histórico	216
12.2.a) Los bienes de interés cultural.....	217
Su protección registral	219
12.3. Los tanteos y retractos legales.....	220
12.3.a) Su tratamiento registral: el cierre del Registro a actos dispositivos contrarios a los tanteos y retractos legales	221
13. INSCRIPCIÓN DEL APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO	222
13. 1. La inscripción de las concesiones administrativas	223
13.1.a) La inscripción en general de las concesiones administrativas: art. 31 RH.....	223
La concesión administrativa como derecho real.....	223
Inscripción registral de las concesiones administrativas.....	224
Otras figuras afines: autorizaciones administrativas, afectación de bienes a un servicio público y su reversión	225
13.1.b) Primera y posteriores inscripciones de las concesiones: art. 60 RH.....	227
Inmatriculación de concesiones administrativas: su problemática.....	227
Asientos posteriores relativos a las modificaciones objetivas que afecten a la concesión administrativa	228
13.1.c) Algunas cuestiones de mecánica registral: art. 61 RH	229
La inscripción múltiple como solución para las concesiones de gran extensión geográfica	229
13. 2. Transmisión y gravamen de las concesiones administrativas.....	230
13.2.a) Autorización previa o notificación posterior en la transmisión de concesiones administrativas...	231
13.2.b) Otras cuestiones relativas a la transmisión de concesiones	232

13.2.c) El gravamen de las concesiones administrativas	233
13. 3 Extinción de las concesiones administrativas.....	234
13.4 Algunas normas especiales relativas al aprovechamiento del dominio público	235
13.5 Inscripción registral de otros actos de aprovechamiento del dominio público	236
14. EL DESLINDE DEL DOMINIO PÚBLICO	237
14.1 El deslinde en general	237
14.2 El deslinde y su relación con el Registro de la Propiedad	239
14. 3 El deslinde del dominio público	239
14.3.a) Supuestos en que debe tener lugar el deslinde administrativo del dominio público.....	241
14.3.b) Aspectos registrales	241
V. INFORMACIÓN GRÁFICA REGISTRAL: NOVEDADES DE LA LEY 13/2015	243
1. EL PROBLEMA DE LA IDENTIFICACIÓN DE LAS FINCAS REGISTRALES: SU REGULACIÓN LEGAL.....	243
1.1. El problema de los datos de hecho y el Registro de la Propiedad	244
1.2. Antecedentes y normativa actual	245
1.2.a) Antecedentes legislativos.....	245
Las bases gráficas registrales	247
1.2.b) La directiva INSPIRE.....	248
1.2.c) Algunos conceptos técnicos utilizados por la regulación actual.....	249
La georreferenciación	250
El formato GML y los SIG.....	251
Distinción entre identificación y representación gráfica de fincas registrales	252
1.2.d) La Ley 13/2015.....	253
Valoración crítica de la reforma.....	254
2. LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES.....	255
2.1. Concepto y naturaleza de la representación gráfica registral	255
2.1.a) Concepto de la representación gráfica registral.....	255
Representación o base gráfica	256
Medios tecnológicos necesarios para la representación gráfica de fincas	257
El problema de hacer constar en el folio real en papel lo que es un fichero electrónico	258
2.1.b) Naturaleza de la representación gráfica registral	260
Dos posibles enfoques	260
2.2. Inscripción de la base gráfica registral: procedimiento	262
2.2.a) Calificación registral	263
2.2.b) Iniciación del procedimiento.....	264
2.2.c) Protección de los colindantes.....	265
2.2.d) La incorporación registral de la representación catastral o de la representación gráfica alternativa	267
Alcance de la representación gráfica catastral.....	268

Supuestos de utilización de la representación gráfica alternativa	269
2.3. Finalidades de la inscripción de la representación gráfica	271
2.4. Efectos de la representación gráfica: los principios hipotecarios	272
2.4.a) Peculiaridades respecto del principio de especialidad	272
Distintos aspectos del principio de especialidad	273
Ampliación del principio de especialidad en materia de inscripción gráfica	274
2.4.b) Peculiaridades respecto del principio de publicidad	275
El principio de fe pública registral en materia de representación gráfica	275
El principio de legitimación en materia de representación gráfica	277
Publicidad formal en materia de representación gráfica	280
La descoordinación sobrevenida: efectos respecto del principio de publicidad	282
2.4.c) Peculiaridades respecto del principio de legalidad	284
Calificación registral en el ámbito gráfico: sus peculiaridades	284
Características diferenciadoras de la calificación gráfica	285
Finalidad de la calificación gráfica. El problema de las diferencias de superficie entre la descripción literaria y la gráfica	286
La calificación gráfica más allá de la inscripción de la representación gráfica	288
2.4.d) Peculiaridades respecto del principio de prioridad	288
2.4.e) Peculiaridades respecto del principio de tracto sucesivo	290
2.4.f) Peculiaridades respecto del principio de rogación	291
3. LA COORDINACIÓN CON EL CATASTRO	292
3.1. La coordinación Catastro-Registro en otras legislaciones europeas	293
3.2. Antecedentes	294
3.3. Requisitos técnicos	295
3.4. Procedimiento legal de comunicación entre Registro y Catastro	296
3.5. Efectos de la coordinación	296
3.6. Coordinación pero no equivalencia entre la representación gráfica registral y la catastral	298
3.6.a) Alcance de la inscripción de la referencia catastral	298
3.6.b) Distinción entre las representaciones gráficas catastral y registral: supuestos de no coordinación	299
Opiniones doctrinales	300
Las representaciones gráficas catastral y registral son distintas pero no opuestas	301
4. LA INFORMACIÓN TERRITORIAL ASOCIADA	302
4.1. Aplicación informática	302
4.1.a) Finalidades	303
Otras cuestiones: la calificación de la información territorial en general	304
4.1.b) Homologación de la aplicación informática	306
4.2. Información territorial asociada: concepto	307
4.2.a) Posibles definiciones	307

4.2.b) La información territorial en general	308
4.2.c) La interoperabilidad o superposición entre la representación gráfica de fincas y la información territorial asociada afectante a las mismas	309
4.3. Información territorial asociada: distinción de figuras afines.....	310
4.4. Aplicación de algunos principios registrales a la información territorial asociada	312
4.4.a) La no aplicación del principio de publicidad material a la información territorial asociada	312
4.4.b) Principio de legalidad	313
Necesidad de calificación para asociar la información territorial	313
Conclusiones	314
4.5. Problemas planteados por la información territorial asociada.....	315
4.5.a) Su eficacia frente a lo inscrito	315
4.5.b) Necesidad de que la Administración depure la información territorial que va a asociarse	317
5. INCIDENCIA DE LA NUEVA NORMATIVA HIPOTECARIA EN CUANTO AL DESLINDE DE FINCAS.....	318
VI. INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN GRÁFICA REGISTRAL RESPECTO DEL DOMINIO PÚBLICO	320
1. UTILIDAD DE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA REGISTRAL RESPECTO DEL DOMINIO PÚBLICO.....	323
1.1. Protección del dominio público a través de la representación gráfica de fincas no demaniales	325
1.1.a) El principio de protección del dominio público con independencia de si está inscrito: su aplicación a través de la representación gráfica de fincas	326
Alcance de la calificación registral en esta materia	326
1.2. Particularidades del deslinde del dominio público derivadas de la representación gráfica de fincas.....	328
1.3. Utilidad de la representación gráfica respecto al aprovechamiento del dominio público.....	329
1.3.a) Un ejemplo de utilización de la representación gráfica: la cesión de los usos privativos del agua ..	331
2. NOVEDADES EN CUANTO AL ACCESO DEL DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: INSCRIPCIÓN DE SU REPRESENTACIÓN GRÁFICA, INFORMACIÓN TERRITORIAL Y NOTA MARGINAL.....	332
2.1 Inscripción del dominio público y de su representación gráfica.....	332
2.1.a) La persistencia del dominio público no inscrito	333
Crítica de la admisión legal de la existencia de dominio público no inscrito	334
2.2. La información territorial asociada respecto del dominio público.....	334
2.2.a) Protección del dominio público no inscrito.....	335
2.2.b) Supuestos legales de información territorial asociada	337
Información territorial asociada conforme a la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.....	338
Información territorial asociada en la legislación de Costas	340
2.2.c) Utilidad en general de la información territorial asociada	341
La interoperabilidad	342
Las "capas de información".....	342
La importancia del momento a que se refiera la información territorial.....	343
La representación gráfica registral y la información territorial asociada como "capas de información" a disposición de los interesados	343

2.2.d) Utilidad de la información territorial asociada para la propia administración pública	344
Posible individualización de la información territorial asociada	345
Conclusiones	345
2.3. Inscripción del dominio público y la nota marginal del art. 9 LH	346
2.3.a) La nota marginal del art. 9 LH	347
Efectos de la nota marginal.....	347
Principio de prioridad.....	349
2.4. Las distintas situaciones en que puede estar el dominio público respecto del Registro de la Propiedad.....	350
2.4.a) Dominio público inscrito y con su correspondiente representación gráfica inscrita también	351
2.4.b) Dominio público inscrito pero sin que se haya inscrito aún su representación gráfica	351
2.4.c) Dominio público no inscrito, pero existiendo información territorial suministrada por la Administración	352
2.4.d) Dominio público no inscrito, y sin información territorial	353
VII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN MATERIA DE INFORMACIÓN GRÁFICA	355
1. RESPONSABILIDAD EN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	355
1.1 Introducción	355
1.1.a) Los distintos supuestos de responsabilidad: origen de la administrativa	355
1.1.b) Concepto y características generales.....	357
1.1.c) Distinción de figuras afines.....	358
1.1.d) Responsabilidad de la Administración por relaciones de derecho privado.....	359
1.1.e) Justificación de la especial responsabilidad de la Administración	360
El principio de la buena administración	361
Objetivización de la responsabilidad y funciones de la misma	362
1.2. <i>El servicio público como origen de la responsabilidad de las Administraciones.</i>	363
1.2.a) Concepto de servicio público del que se deriva la responsabilidad de la Administración	363
1.2.b) Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.	365
1.2.c) La inactividad de la Administración	366
Inactividad material y formal	368
Recurso contra la inactividad	369
Sanciones contra los particulares ocasionadas por la inactividad administrativa.....	370
1.3. <i>Requisitos para apreciar la responsabilidad de la Administración</i>	370
1.3.a) Daño indemnizable.....	371
1.3.b) Causalidad	372
Responsabilidad concurrente	373
Nexo causal	373
1.4. <i>Alcance y contenido de la indemnización</i>	374
1.4. a) La indemnización como estímulo para la eficaz actuación de la Administración	375

1.5. El procedimiento de reclamación del daño ocasionado por la Administración	377
1.5.a) Jurisdicción competente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.....	379
1.6. La responsabilidad por actos de la Administración de justicia y del poder legislativo.....	379
1.6.a) Responsabilidad por actos de la Administración de Justicia	380
Responsabilidad del Tribunal Constitucional	380
1.6.b) Responsabilidad por actos del Poder legislativo	381
Distintos supuestos	382
2. DOS SUPUESTOS ESPECÍFICOS: RESPONSABILIDAD POR DAÑOS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y EN URBANISMO... 384	
2.1 Daños en el medio ambiente.....	385
2.1.a) Legislación relacionada con la responsabilidad medioambiental	385
2.1.b) Responsabilidad derivada de la legislación medioambiental.....	386
2.1.c) Algunos aspectos de la Ley 26/2007.....	388
Régimen administrativo de responsabilidad.....	388
Características de dicha responsabilidad	389
Alcance de la responsabilidad.....	390
2.1.d) Responsabilidad medioambiental de la Administración	391
2.1.e) Relación entre las políticas ambientales y la información del territorio	392
2.2 Algunos supuestos de responsabilidad en urbanismo	394
2.2.a) Responsabilidad derivada del derecho a la información urbanística	395
2.2.b) Responsabilidad de los Ayuntamientos por no dictar resolución que permita hacer constar registralmente la situación urbanística de una finca.....	396
3 PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	398
3.1 Los distintos medios de protección del dominio público por la Administración	399
3.1.a) Medidas de inspección	401
3.1.b) Medidas cautelares	402
3.2. Responsabilidad por daños en el dominio público	403
3.2.a) Los distintos orígenes y responsabilidades en los daños sobre el dominio público	403
Caracteres de la responsabilidad de la Administración en la protección del dominio público	404
3.2.b) Requisitos para la responsabilidad de la Administración en cuanto al dominio público	405
3.2.c) Alcance de la indemnización	406
3.2.d) El servicio público como origen de la responsabilidad de las Administraciones también respecto del dominio público	407
3.2.e) Supuestos específicos de responsabilidad en materia de dominio público: montes, aguas, y vías públicas	408
Responsabilidad en materia de montes.....	408
Responsabilidad en materia de aguas.....	409
Responsabilidad en materia de vías públicas.....	411
3.3. Responsabilidad por daños en el dominio público ocasionados por la inactividad de la Administración.....	412
3.3.a) Tipos de inactividad administrativa productoras de los daños en el demanio.....	413

3.3.b) Recurso jurisdicción contra la inactividad administrativa	413
3.3.c) Inactividad de la Administración ante una denuncia. La responsabilidad objetiva	414
3.3.d) Algunos ejemplos en que la inactividad de la Administración daña directamente el patrimonio de los particulares	415
El supuesto especial de la antigua DT 1ª LC	415
Supuestos análogos	417
3.3.e) El Informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009	418
Algunas consideraciones: la importancia de la información	419
4. RESPONSABILIDAD EN MATERIA DE INFORMACIÓN SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO, EN PARTICULAR EN CUANTO A SU REPRESENTACIÓN GRÁFICA.....	420
4.1. Nuevas obligaciones de la Administración introducidas por la Ley 13/2015 en cuanto al dominio público.....	421
4.1.a) Supuestos generales y específicos: alcance	421
Alcance de la nueva regulación hipotecaria.....	422
4.1.b) Obligación de los municipios de suministrar al Registro de la Propiedad información territorial de sus planes urbanísticos.....	423
Utilidad de la DA 5ª de la Ley 13/2015	424
4.2. La falta de suministro de información por parte de la Administración como inactividad material.....	425
4.2.a) La inactividad funcional.....	426
4.2.b) Dificultades planteadas por la inactividad funcional. Posibles soluciones.....	426
4.3. El derecho de los ciudadanos a la información sobre el dominio público	428
4.3.a) Derecho a la información medioambiental.....	428
Concepto amplio de medioambiente a efectos de su información	430
4.3.b) Un supuesto particular del que debería extraerse una regla general: la información sobre fincas colindantes al viario público.....	430
4.4. Efectos de la falta de información	432
4.4.a) Efectos en cuanto a los usuarios del Registro	432
La imposibilidad de alegar la ignorancia de las limitaciones establecidas legalmente	433
Un supuesto de constancia registral de limitaciones que producen sus efectos con independencia de su acceso registral: el urbanismo	434
4.4.b) Efectos en cuanto a la Administración	436
Protección del dominio público a través de su publicidad.....	437
4.5. Obligatoriedad y capacidad de la Administración para suministrar información territorial	438
4.5.a) La obligación de la Administración de suministrar información sobre el dominio público	439
Derecho de los ciudadanos a conocer cómo le afecta la existencia del dominio público.....	439
4.5.b) Posibilidad material de suministrar información territorial	441
4.6. La responsabilidad como mecanismo de cierre del sistema	443
4.6.a) La defensa del dominio público.....	444
Incumplimiento del deber de defensa del dominio público	445

4.6.b) Exoneración de responsabilidad por parte de la Administración que suministra información territorial sobre el dominio público	445
Exoneración de responsabilidad incluso si el dominio público no está inscrito.....	446
La responsabilidad como estímulo para la actuación y para la utilización de nuevas tecnologías por parte de la Administración.....	447
VIII. ALGUNAS PERSPECTIVAS DE FUTURO	449
1. EL DOMINIO PÚBLICO: CUESTIONES POR RESOLVER.....	449
1.1. <i>La consideración de las limitaciones derivadas del demanio como dominio público a efectos de su inscripción.....</i>	<i>449</i>
1.1.a) Las limitaciones del dominio público como categoría independiente dentro del demanio.....	449
1.1.b) El concepto amplio del dominio público	451
1.2. <i>El tratamiento unitario del dominio público a efectos registrales</i>	<i>453</i>
1.2.a) Posibles distinciones del dominio público a efectos registrales	453
Dominio público y limitaciones derivadas del mismo.	453
Dominio público natural y artificial.....	454
Bienes de dominio público apropiables y no apropiables por naturaleza	455
1.2.b) Equivalencia o solución unitaria.....	456
1.3. <i>La necesidad y la posibilidad de inscribir todo el dominio público.....</i>	<i>457</i>
Posiciones doctrinales sobre la inscripción del dominio público	458
Normativa de la LPAP y de la legislación especial	460
Situación actual y posibilidades futuras	460
2. COORDINACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD CON OTRAS INSTITUCIONES.....	462
2.1. <i>La coordinación no sustituye a la inscripción del dominio público.....</i>	<i>464</i>
2.2. <i>La comunicación electrónica entre el Registro de la Propiedad y las Administraciones públicas</i>	<i>464</i>
3. REDISEÑO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.....	466
3.1. <i>La utilización de la tecnología de cadenas de bloques.....</i>	<i>467</i>
3.2 <i>Registro electrónico</i>	<i>469</i>
3.2.a) El Registro de la Propiedad como Registro de fincas y su informatización	470
Informatización del Registro	471
3.2.b) El Registro electrónico: el art. 19 de la Ley 14/2013	473
La representación gráfica de fincas en un Registro electrónico.....	474
3.3. <i>Representación gráfica en el Registro electrónico. Especialidades respecto del dominio público</i>	<i>476</i>
3.3.a) La fe pública registral y la representación gráfica	477
Una posible solución al problema de la fe pública registral respecto del dominio público	478
3.3.b) La distinción entre capas de información inscrita y la información territorial asociada	479
El dominio público como capa de información registral	480
3.4. <i>El principio de legalidad en la inscripción del dominio público en el Registro electrónico</i>	<i>481</i>
3.4.a) El principio de legalidad en el Registro electrónico.....	481

Pervivencia del concepto clásico de calificación	481
La nueva calificación registral de los documentos administrativos	482
La calificación registral de la inscripción gráfica	484
3.4.b) El principio de legalidad en la inscripción electrónica del dominio público	485
Inscripción gráfica del dominio público	486
Necesidad de calificación registral sea cual sea el medio de acceso del dominio público al Registro de la Propiedad.....	487
La calificación registral del dominio público como mecanismo de defensa de los intereses de los particulares	489
3.5. <i>Más allá de la publicidad registral: la información territorial bidireccional</i>	490
3.5.a) El acceso de las limitaciones derivadas del dominio público al Registro.....	493
Un Registro de la Propiedad <i>activo</i>	493
Los distintos tipos de información relativa al dominio público a efectos registrales.....	495
Publicidad registral de la información relativa al dominio público según cómo sea su acceso al Registro	496
Publicidad registral de las limitaciones derivadas del dominio público	497
La incorporación plena en el Registro del dominio público y de las limitaciones derivadas del mismo a efectos de su publicidad	498
3.5.b) Especial incidencia respecto del dominio público de la descoordinación de la representación gráfica de fincas tanto respecto de la realidad como del Catastro	499
La descoordinación propiamente dicha: con el Catastro	499
La “descoordinación” con la realidad o desactualización de la información registral	500
La publicidad registral desactualizada de la información territorial	502
Necesidad de actualizar la información registral relativa al dominio público.....	503
3.5.c) La publicidad del dominio público a través del Registro de la Propiedad: sinergias con la Administración.	504
Información territorial asociada, inscripción registral y representación gráfica como medios de relación entre la Administración y los ciudadanos	505
Colaboración entre la Administración y el Registro de la Propiedad	507
IX. CONCLUSIONES.....	509
1. INCIDENCIA DE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA RESPECTO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD	509
1.1 <i>Representaciones gráficas registrales</i>	509
1.2 <i>Relación de las bases gráficas registrales con la cartografía catastral</i>	509
1.3 <i>Aplicación informática e información territorial</i>	510
1.4 <i>Información territorial asociada</i>	510
2. INCIDENCIA DE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA RESPECTO DEL DOMINIO PÚBLICO	510
2.1 <i>Protección del dominio público</i>	510
2.2 <i>Publicidad registral de las limitaciones establecidas por normas de Derecho público</i>	511
2.3 <i>Aprovechamiento del dominio público</i>	511
2.4 <i>Responsabilidad</i>	512

3. INSUFICIENCIA DE LA NUEVA REGULACIÓN REGISTRAL RESPECTO DEL DOMINIO PÚBLICO.....	512
3.1 <i>El concepto amplio del dominio público</i>	512
3.2 <i>Problemas planteados por la nueva normativa</i>	512
3.3 <i>Necesidad de un Registro electrónico</i>	513
3.4 <i>Soluciones transitorias</i>	513
4. RECAPITULACIÓN FINAL	513
ABREVIATURAS	515
BIBLIOGRAFÍA	520
ANEXO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL	566
DERECHO HISTÓRICO Y NORMAS JURÍDICAS ESTATALES	566
NORMATIVA COMUNITARIA EUROPEA	574
ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LEYES AUTONÓMICAS	575
DERECHO INTERNACIONAL.....	576
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	576
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO.....	578
SENTENCIAS TRIBUNALES INTERNACIONALES Y DE LA UNIÓN EUROPEA	582
OTRAS SENTENCIAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES	583
RESOLUCIONES E INSTRUCCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y NOTARIADO.....	584

I. PLANTEAMIENTO

Secularmente el legislador español, con mayor o menor acierto, ha estado preocupado por la protección del dominio público y, en menor medida, por su aprovechamiento. Por otra parte, la legislación del Registro de la Propiedad ha cumplido sobradamente el siglo y medio de antigüedad en nuestro país. No obstante, y obviando algunos precedentes remotos, no ha sido hasta prácticamente finales del siglo XX cuando se ha empezado a regular cómo puede el Registro ayudar a dicha protección. A pesar de ello hay que reconocer que nuestra doctrina en buena medida ha ido un paso por delante de la normativa legal. Un ejemplo podría bastar: si bien tanto la doctrina hipotecarista como la administrativista clásicas justificaban y aplaudían la proscripción de la inscripción en el registro de la propiedad de los bienes de dominio público¹, distintos autores más modernos fueron defendiéndola².

Por otra parte, hay que considerar que la representación gráfica de fincas y de los derechos reales sobre las mismas es una materia que ha venido a implantarse prácticamente en el siglo XXI. Es más, en buena medida no ha existido un mecanismo legal adecuado para dicha representación hasta la reciente Ley 13/2015, de 24 de junio. La doctrina también ha ido por delante de la regulación legal: desde hace varios años ya se ha apuntado la idea de que era necesario dotar al registro de un adecuado sistema de representación gráfica de las fincas que en él se inscribían³. Aunque lo cierto es que las cuestiones relativas a la representación gráfica de fincas se han abordado por nuestros autores, relacionándolas con otra cuestión cercana, que es la de la coordinación del Registro y el Catastro, vieja aspiración doctrinal⁴.

Cabe señalar que hasta ahora para la doctrina han existido dos cuestiones separadas: por una parte la protección del dominio público a través del Registro, y por otra parte, la representación gráfica de las fincas en el registro. Además, en el análisis de cada una de estas cuestiones han existido varias posiciones doctrinales. Así respecto de la protección del dominio público a través del Registro algunos autores han examinado especialmente cuestiones relacionadas con la protección del dominio público y de otros bienes pertenecientes a la Administración, en lo que podría denominarse una óptica propia del Derecho público. Siguiendo con esta simplificación, otros autores habrían atendido a cuestiones más bien de Derecho hipotecario, pues se trataría de analizar qué asientos practicar, cómo incide la afectación, adscripción y demás categorías

¹ Realiza un interesante estudio de dicha cuestión CHICO ORTIZ, José María, *Estudios sobre derecho hipotecario*, 4ª ed., T. II, ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 964 y ss.

² Por ejemplo puede consultarse la monografía que argumentaba a favor de dicha posibilidad de PAREJO GÁMIR, Roberto. *Protección registral y Dominio Público*, ed. Edersa, 1975.

³ Analiza las distintas opiniones existentes antes de la reforma de 2015 GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca registral y el catastro*. Pamplona: Aranzadi, 2016, pp. 446 y ss.

⁴ Como recuerda RODRÍGUEZ OTERO, Lino. *Instituciones de derecho hipotecario*. 1ª ed., T. I, ed. Dijusa, Madrid, 2007, pp. 484 y ss.

administrativas, en la inscripción de los bienes, o cómo influye esta materia en la calificación del registrador. La segunda cuestión aludida es la relativa al estudio de la representación gráfica de fincas en el Registro de la propiedad. Aunque es una cuestión quizás más técnica y de aparente escaso recorrido, lo cierto es que también se han planteado ciertas cuestiones doctrinales, como el grado de independencia existente entre la representación gráfica registral y la catastral (pueden contrastarse las opiniones de PUYAL SANZ⁵ y de FANDOS PONS⁶, sobre la materia)

Parece, pues, que con las reformas introducidas por la Ley 13/2015, ha llegado el momento de poner en relación todas estas materias y analizarlas conjuntamente. Esto es lo que se pretende en el presente trabajo: examinar la relación entre el dominio público y el Registro de la Propiedad, incidiendo especialmente en las novedades introducidas por la representación gráfica registral y que, necesariamente, han de influir en dicha relación. Este examen de la relación entre el Registro y el dominio público se justifica en el hecho de que la legislación actual, a pesar de sus avances, presenta algunas carencias en la protección y el aprovechamiento del dominio público a través del Registro de la Propiedad. No es un problema menor ya que se trata de asegurar la efectiva aplicación de principios constitucionales básicos como la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), la función social de la propiedad (artículo 33 CE) y la protección del dominio público (artículo 132 CE).

Y no es un problema meramente teórico ya que en la práctica se han planteado casos de difícil solución que podrían haberse evitado si desde el principio hubiera podido cerrarse el Registro de la Propiedad a actos que atentaban contra el dominio público y si el mismo Registro hubiera podido dar publicidad de la verdadera situación urbanística, medioambiental o demanial de las fincas. Recordemos a modo de ejemplo los conocidos casos de construcciones hoteleras ilegales en zonas costeras, o la falta de información de que se han quejado algunos compradores extranjeros, cada vez más numerosos, por desconocer la verdadera situación jurídica de su finca (más allá de saber quién es el dueño) o, incluso, la existencia de algún intento de urbanizar terrenos contaminados.

La solución a este problema debe encontrarse en la adecuada imbricación de las normas relativas al demanio y las reguladoras del Registro de la Propiedad, y en particular en la aplicación de las nuevas técnicas de representación gráfica registral. Es decir, se va a intentar mostrar cómo las nuevas técnicas de representación gráfica registral tienen la necesaria naturaleza y entidad para promover una suficiente protección y un adecuado aprovechamiento de los bienes de dominio público y de los derechos derivados del mismo. Para ello se examinará la legislación actual, teniendo en cuenta las aportaciones de la doctrina y se intentará realizar una interpretación

⁵ PUYAL SANZ, Pablo, “Los servicios de información catastral para la coordinación con el Registro de la Propiedad”, *La Buhaira*, revista del Decanato Territorial de los registradores de Andalucía Occidental, número 8 (marzo 2016), pp. 4 a 12.

⁶ FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 136 y ss.

integradora de la misma, aunque en algunos casos se apuntarán posibles soluciones legales a algunas de las cuestiones planteadas. Se trata de abordar la relación existente entre el dominio público y el Registro, para lo cual es imprescindible referirse hoy en día a la representación gráfica de fincas registrales y examinar las novedades que su implantación tiene con relación al demanio. No se va a hacer un mero examen de la representación gráfica en relación al dominio público, sino que se intentará incardinar la misma en la protección genérica que brinda la legislación hipotecaria a dicho dominio. Sin embargo el análisis de la representación gráfica tiene especial trascendencia no solo por su novedad sino por su propia relevancia.

No obstante, precisamente por la novedad de las cuestiones relativas a la representación gráfica en el Registro de la Propiedad, es necesario realizar un examen detallado de la misma. En este sentido, se va a defender la naturaleza propiamente registral de la representación gráfica de las fincas. Aunque no es la finalidad primordial del presente trabajo, sí parece necesario establecer que la denominada calificación gráfica es posible como operación propia e independiente. La representación gráfica de las fincas y con ello de los derechos constituidos sobre las mismas, dota a los aspectos meramente físicos (situación, linderos y superficie) de trascendencia hipotecaria esencialmente a través del principio de legitimación. Esto es predicable de todo tipo de fincas, no solamente de las pertenecientes al dominio público. Pero lo cierto es que este aspecto gráfico tiene especial trascendencia en el ámbito de los bienes demaniales: la propia Ley Hipotecaria en su redacción actual viene a exigir el respeto y protección de tales bienes aunque no estén inscritos y aunque solo pueda verificarse su existencia mediante la utilización de técnicas de representación gráfica.

No obstante hay que señalar que respecto a la protección del dominio público a través de las técnicas de representación gráfica, existe una excesiva “profusión legislativa” que puede “incluso llegar a ser reiterativa”. En este sentido se ha manifestado la Resolución de la Dirección General de los Registros y Notariado de 15 de marzo de 2016. Sin embargo también es posible señalar que tal profusión normativa se da no solo en materia de representación gráfica, sino en general en cuanto a la forma en que las distintas leyes administrativas y la propia legislación hipotecaria, abordan la relación existente entre el dominio público y el Registro de la Propiedad. Es necesario realizar una interpretación integradora de la normativa dispersa para tratar de forma unitaria las implicaciones registrales del dominio público. No se trata tanto de defender un cambio legislativo como de entender que basta con una adecuada interpretación de la normativa. Dentro esta hipótesis existen un par de cuestiones de carácter quizá secundario pero que también parece necesario establecer: el hecho de que la posibilidad de la protección del dominio público no inscrito no supone que ya no deba inscribirse el mismo; y la constatación de que existen varias lagunas, antinomias y redundancias en la normativa actual que deben salvarse. Para ello se utilizarán los avances apuntados por la doctrina en su conjunto en aquellas materias que han sido estudiadas suficientemente, pero en algunos casos será necesario avanzar posibles soluciones en cuestiones sobre las que, dada la novedad de la materia, aún no hayan sido objeto de reflexión por parte de los autores más destacados.

Ahora bien, si se entiende que es posible establecer y analizar cómo el Registro de la Propiedad puede proteger al dominio público especialmente a través de los sistemas de representación gráfica, también debe ser posible entender que toda la

normativa relativa a la representación gráfica en el Registro puede aplicarse no solo a la protección de bienes de dominio público, sino también a otras cuestiones o ámbitos esencialmente administrativos aún no desarrollados suficientemente. Algunas cuestiones no previstas en la ley pueden entenderse que son una conclusión lógica de la misma. Así ocurre respecto a la posibilidad de aplicar la representación gráfica no ya a la protección sino al aprovechamiento y a la utilización del dominio público. Sin embargo puede plantearse alguna otra cuestión quizás más compleja, pero también perfectamente defendible. En concreto hay que destacar la existencia de derechos o intereses públicos necesitados de protección y que hasta ahora no han podido ser atendidos con la suficiente eficacia por el Registro de la propiedad. Estos derechos o intereses públicos aparecen en multitud de ocasiones como verdaderas limitaciones que afectan a bienes de propiedad particular. El ejemplo paradigmático respecto al dominio público se encuentra en la protección de las costas: no basta con determinar que ciertos bienes son de dominio público marítimo-terrestre, sino que hay que recordar que la existencia de tal demanio implica limitaciones a fincas y derechos que no están incluidos en el mismo, pero sí están situados en sus inmediaciones. Otro ejemplo también típico de limitaciones que afectan a los particulares, aunque quizás en este caso no podamos hablar de bienes de dominio público en sentido estricto, son las relativas a la ordenación del territorio. Respecto a todos estos bienes, derechos, limitaciones, e intereses de marcado carácter público y que afectan a los particulares, es donde la representación gráfica en el Registro de la Propiedad va a tener más trascendencia e incidencia práctica. Y todo ello incluso en el caso de que no sean objeto de los tradicionales asientos de inscripción. De lo que se trata, en suma, es de dar una adecuada publicidad a todos los derechos y limitaciones establecidos por las distintas leyes administrativas.

Por tanto se pretende demostrar que la legislación debe fomentar la efectiva aplicación de los principios constitucionales mencionados (seguridad jurídica, función social de la propiedad y protección del dominio público) de una forma sistemática. Y que para ello puede acudir a las nuevas herramientas previstas en la legislación hipotecaria. Frente al sistema existente actualmente que consiste en determinar caso a caso, finca a finca, cuál es su situación urbanística, administrativa, demanial o medioambiental, acudiendo a la inscripción particularizada sobre la misma (o a lo sumo, y solo en algunos casos, a través de la determinación de a qué término municipal pertenece), las nuevas herramientas permiten obtener dicha información incluso aunque no consten inscritas tales situaciones respecto a fincas determinadas. Es más, no solo se trata de dotar con una adecuada información a la publicidad registral, sino que a través de dicha información se pueda conseguir una mejor protección, cerrando el registro a actos contrarios a las normas administrativas aplicables. En definitiva, con todo ello se busca abogar por una mejor protección de los bienes y derechos públicos frente a posibles ataques contra los mismos, por una mejora de la publicidad sobre la situación jurídica de la finca (cabe imaginar el típico caso del posible adquirente de un chalet en la costa que quiere saber de forma rápida y eficaz si la finca sobre la que se asienta pertenece al dominio público, si la construcción es o no legal y si existen limitaciones que afecten a su dominio), y finalmente, reivindicar un más fácil y seguro tráfico jurídico (si la información consta en el Registro, incluso si no está inscrita respecto del bien concreto, no habrá que exigir informe o certificación de todos y cada uno de los

órganos administrativos que puedan estar interesados en el acto concreto que se pretenda inscribir).

Para defender que se cumplan estos objetivos de protección, publicidad y seguridad, se va a estructurar el presente trabajo en varias partes. En un primer momento se va a realizar un examen somero tanto del Registro de la Propiedad (capítulo II) como del dominio público (capítulo III). Ambas cuestiones son esenciales para la presente tesis pero, al mismo tiempo, tienen un contenido extensísimo. Por tanto, solo cabe hacer una referencia a algunos aspectos concretos. Respecto del Registro de la Propiedad se va a intentar sistematizar e interpretar su normativa reguladora para intentar comprender suficientemente los problemas y cuestiones que plantea la protección y utilización del dominio público desde la óptica hipotecaria. Es por ello por lo que se hará hincapié en algunas circunstancias que tendrán especial trascendencia para el análisis posterior de otras cuestiones. Así por ejemplo se va a resaltar la importancia que tiene la calificación registral, especialmente respecto de los documentos administrativos. Esto se considera especialmente relevante dado el carácter esencialmente administrativista de la documentación relacionada con el dominio público. Pero, a la vez, es esencial determinar claramente las características principales de esta materia si se quiere apuntar alguna solución a los problemas que surgen del análisis de la normativa existente actualmente. Como se verá posteriormente si se acepta la posibilidad de que la protección del dominio público tenga lugar no solo a través de su inscripción sino de su representación gráfica que haya accedido al Registro de la Propiedad, es necesario determinar si tal acceso ha de estar sujeto o no a calificación registral. Y si se admite la misma, habrá que acordar cómo ha de producirse.

También tiene un carácter un tanto introductorio el análisis del dominio público. Tal análisis partirá de la legislación relativa a dicho dominio público (leyes generales estatales y autonómicas; leyes especiales relativas a carreteras, autopistas, vías pecuarias, patrimonio nacional, bienes necesarios para la defensa, puertos, etcétera). También en este capítulo se resaltarán y se examinarán con mayor detalle algunas cuestiones esenciales para las ideas que se mantendrán con posterioridad. Entre ellas, debe destacarse la posibilidad de establecer un concepto amplio del dominio público que pueda incluir, en su caso, no solo bienes sino también derechos e incluso limitaciones derivadas del mismo que afecten a particulares. Además es imprescindible resaltar la existencia de los distintos regímenes jurídicos aplicables para establecer sus diferencias pero también sus analogías. Ello es importante por dos motivos: la falta de una regulación uniforme en la materia y la necesidad de aclarar si es posible apuntar soluciones unitarias o si deberán darse distintas respuestas a la protección registral del dominio público, atendiendo a cuál sea en cada caso.

Es conclusión necesaria de los dos capítulos señalados anteriormente el examen que se hace en el siguiente capítulo (IV) del acceso o inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad. Tal examen ha de referirse tanto al régimen general del dominio público como a los regímenes especiales que presentan peculiaridades en la regulación de su acceso tabular. Para evitar repeticiones, tales regímenes especiales de bienes demaniales que presentan peculiaridades registrales, son examinados en este capítulo, cuando a lo mejor hubiera sido lo lógico que se examinaran en el capítulo anterior, junto con el régimen sustantivo de los demás supuestos de dominio público. Hay que destacar que si bien los dos capítulos anteriores (los relativos al Registro y al

dominio público en general) tienen carácter introductorio, este cuarto aborda cuestiones respecto de las que puede entenderse que ya se habían apuntado soluciones con anterioridad a la reforma introductoria de las técnicas de representación gráfica registral (Ley 13/2015). Sin embargo no debe considerarse que se trata simplemente de un reexamen de ideas ya solucionadas con anterioridad. Precisamente el examen de toda esta materia lo que hace es resaltar los problemas y dificultades que han existido tradicionalmente y las posibles soluciones a los mismos. Por tanto, se tratará de apuntar si las nuevas técnicas de representación gráfica van a poder o no solucionar los problemas manifestados.

Es en el capítulo V donde se van a examinar las novedades introducidas en la legislación hipotecaria relativas a la representación gráfica de fincas. Nuevamente se va a hacer un examen somero de esta materia pero resaltando aquellas cuestiones más importantes para el presente trabajo. Pero el análisis de la trascendencia de esta materia respecto del dominio público determina la necesidad de dedicar el capítulo VI al examen de la situación actual en cuanto al acceso al Registro de la Propiedad del demanio a través de su representación gráfica. Si anteriormente se abordó la inscripción del dominio público y los actos relacionados con el mismo (haciendo especial hincapié en las normas sustantivas que tradicionalmente han presentado más especialidades hipotecarias, como minas, montes, costas y aguas), ahora en este capítulo se examina detalladamente la incidencia que la representación gráfica de fincas registrales tiene en cuanto al dominio público y otras materias relacionadas con el mismo. Se hará especial incidencia respecto de la denominada información territorial asociada que como elemento novedoso de ayuda a la calificación ha de tener enorme incidencia en la protección del dominio público, entendido este en un sentido amplio.

Se indicó anteriormente cómo los capítulos II y III tenían un cierto carácter introductorio, si bien se examinaban con mayor detalle algunas cuestiones que tendrían trascendencia para el desarrollo posterior de la presente tesis. También se señaló como el capítulo IV era una conclusión lógica de los dos anteriores y que el mismo trataba esencialmente de cuestiones en buena medida existentes desde hace varios años, pero apuntando la existencia de ciertos problemas que se habían mantenido durante todo este tiempo. Finalmente, se acaba de indicar que los capítulos V y VI trataban de la incidencia que la representación gráfica de fincas tenía respecto del dominio público en particular. Con todo ello se debe conseguir una perspectiva general de la materia a día de hoy. Sin embargo, y aún admitiendo que existen algunos problemas sin solucionar y precisamente por la existencia de tales problemas, debe darse un paso más y analizar dos cuestiones derivadas de todo lo anterior. Cuestiones que tienen un menor desarrollo doctrinal y escasa regulación legal. La primera de dichas cuestiones o materias es la posible responsabilidad de la Administración en esta materia (capítulo VII). Todo el sistema examinado anteriormente requiere una participación activa de las distintas Administraciones públicas. Pero el problema se plantea en los supuestos en que las mismas no actúan o no actúan con la debida diligencia. De nada vale establecer un sistema de protección teórica del dominio público a través de su acceso al Registro de la Propiedad si tal acceso no viene a producirse. Es necesario, por tanto, examinar si es posible fomentar dicho acceso a través de la institución de la responsabilidad.

Pero relacionado con todo ello, surgen varias últimas preguntas o cuestiones que son analizadas en el capítulo VIII: hay que abordar si la regulación actual es suficiente

para determinar qué se entiende por dominio público a fin de protegerlo registralmente y hay que determinar si el modelo actual de Registro es suficiente para dicha protección y en caso de no serlo, apuntar cuál podría ser la solución.

El último capítulo, el IX, aborda de forma sistemática y resumida las conclusiones a las que se han llegado en los capítulos anteriores. Por tanto, con el mismo, se trata de dar una pincelada de cuestiones abordadas con mayor profundidad con anterioridad. Con ello se pretende, además, resaltar la existencia de una unidad esencial en las materias tratadas anteriormente. No se trata de cuestiones particulares a las que se dan diferentes respuestas, sino de cuestiones que conforman una unidad y que como tal han de ser respondidas. Es decir, parece posible abordar las complejas relaciones existentes entre dos instituciones jurídicas tan aparentemente alejadas como son el Registro de la Propiedad y el dominio público, de una forma unitaria y atendiendo a un misma idea, que no es otra que la protección y la seguridad jurídica relativas a los actos que puedan afectar a nuestro rico y variado demanio. Solo queda esperar que pueda concluirse que tal cuestión se ha abordado debidamente en la presente obra y que la respuesta dada es satisfactoria.

II. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

1. Concepto, funciones y organización por fincas

1.1. El Derecho hipotecario

El Registro de la Propiedad viene regulado por el denominado Derecho hipotecario. Tal rama del Derecho puede ser definida como el conjunto de normas que tienen por objeto dotar de seguridad jurídica a los bienes inmuebles, a su tráfico y al crédito territorial. Su normativa se encuentra esencialmente en la Ley Hipotecaria y su Reglamento. Sin embargo también existen importantes normas hipotecarias en otros cuerpos legales: Código Civil, legislación urbanística, propiedad horizontal, agraria, concursal, y administrativa en general. Su regulación es de competencia estatal, conforme al art. 149.1.8ª CE.

El Derecho hipotecario regula tanto el acceso de los bienes inmuebles al Registro de la Propiedad como su posterior tráfico jurídico. En cuanto al acceso de los bienes inmuebles al Registro, en realidad tiene lugar en general, mediante el acceso o incorporación del derecho de propiedad sobre los mismos. Y en cuanto al tráfico jurídico de dichos inmuebles, se va a plasmar en virtud de la inscripción de los derechos constituidos sobre tales bienes inmuebles. Es importante destacar respecto del derecho de propiedad en cuanto que es inscribible registralmente, que su inscripción se viene a referir a su contenido normal, es decir, que los distintos límites que le afecten no serán objeto de inscripción. Por el contrario las limitaciones sobrevenidas sí pueden tener acceso al Registro. La distinción entre límites y limitaciones fue tratada en un capítulo anterior, por lo que ahora quizás solo hay que recordar que algunas de estas limitaciones tienen su origen en la regulación del dominio público (agua, costas, carreteras, etc.).

No debe olvidarse que la finalidad última del Derecho hipotecario, y con él, del Registro de la Propiedad, es la publicidad de los derechos reales sobre los bienes inmuebles, ya que una vez inscritos tendrán acceso a su conocimiento las personas interesadas en conocer su existencia y titularidad⁷.

1.2 Concepto del Registro de la Propiedad

Para que se produzca el acceso al Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos constituidos sobre los bienes inmuebles, es necesario que se cumplan ciertos requisitos establecidos legalmente (como por ejemplo los denominados principios de tracto sucesivo, especialidad o rogación). Cumplidos tales requisitos, el acceso se

⁷ Cfr. ALBALADEJO GARCÍA, Manuel, *Derecho Civil. Tomo III. Derecho de bienes*, 11ª ed., ed. Edisofer, Madrid, 2010, p. 859.

materializa a través de los asientos correspondientes; en general a través del asiento de inscripción (aunque el término “inscripción” puede utilizarse en el sentido genérico de “asiento registral”, y por tanto referirse al acceso al Registro de los derechos sobre bienes inmuebles, en sentido estricto es un tipo de asiento). Una vez producido tal acceso o inscripción, se despliegan los efectos previstos por la legislación hipotecaria: prioridad, inoponibilidad, legitimación, fe pública registral, entre otros.

Por tanto podríamos definir el Registro de la Propiedad, en su aspecto funcional, como aquella institución que tiene por objeto la toma de razón de los actos y contratos relativos a los derechos reales sobre bienes inmuebles. Esta definición resulta del art. 1 de la Ley hipotecaria, precepto que, no obstante, también apunta otros aspectos del Registro, pues el mismo no deja de ser además tanto un conjunto de libros (sobre los que se practican los asientos) como una oficina, a cuyo frente está el registrador de la propiedad. La doctrina suele definir el Registro de la Propiedad atendiendo a su finalidad, ya sea como “institución administrativa cuyo objeto lo conforma la publicidad oficial de las situaciones jurídicas relativas a los bienes inmuebles”⁸, “instrumento mediante el cual el Estado da a conocer la situación jurídica de los bienes inmuebles”⁹, aunque no faltan autores que lo definen configurándolo como un “servicio público”¹⁰, o los que al definirlo siguen el contenido del art. 1 LH en los términos señalados anteriormente¹¹. En todo caso, de la definición como institución del Registro de la Propiedad conforme al art. 1 LH, resultan tres consideraciones, que se examinan a continuación¹².

1.2.a) El artículo 1 de la Ley Hipotecaria

Para determinar el concepto del Registro de la Propiedad resulta esencial el artículo 1 LH. Pero tal y como se ha señalado anteriormente, de este precepto resultan tres consideraciones o aspectos que deben tenerse en cuenta para configurar y definir el Registro de la Propiedad. En primer lugar, que el Registro tiene por objeto la “inscripción o anotación”, de donde resultan los dos tipos de asientos más importantes. Pero debe señalarse que existen varias posibilidades sobre cómo se practican los asientos, ya que puede ser un “extracto” de aquellos que según el títulos presentado a

⁸ Cfr. DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis y GULLÓN BALLESTEROS, Antonio, *Sistema de Derecho Civil. Vol. III*, ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 279 a 282.

⁹ DIÉGUEZ OLIVA, Rocío, RODRÍGUEZ-ROSADO, Bruno, CAÑIZARES LASO, Ana, SABORIDO SÁNCHEZ, Paloma, *Esquemas de Derecho Civil III. Derechos reales. Derecho Registral*, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

¹⁰ LÓPEZ MÉDEL, Jesús, *Teoría del Registro de la Propiedad*, 3ª ed. (facsimilar de la de 1959), ed. Imprenta Bolaños y Aguilar, Madrid, 1991.

¹¹ O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier, *Compendio ... op. cit.*, pp. 318 y 319.

¹² Cfr. GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. T. I*, ed. Civitas, Madrid, 1988, pp. 54 a 57.

inscripción tenga trascendencia real, podría ser una “transcripción” de dicho título o podría ser resultar que el contenido de dicho título se recoge mediante su “encasillamiento” en unas casillas o apartados previamente establecidos. El sistema español es de extracto, frente al francés o italiano que siguen el de transcripción o el alemán que sigue el de encasillado.

En segundo lugar, son objeto de inscripción o anotación “actos y contratos”, o sea, tanto actos administrativos y judiciales como negocios jurídicos bilaterales, recogidos todos ellos en documentación pública o auténtica¹³ (escrituras públicas, mandamientos, testimonios o certificaciones). A los primeros, los actos o contratos que acceden al Registro, se les suele denominar título material, frente al documento público en que se plasman, que suele denominarse título formal¹⁴.

En tercer y último lugar, la inscripción o anotación es predicable solo respecto de actos y contratos relativos al “dominio o derechos reales sobre bienes inmuebles”.

1.2.b) Sistemas hipotecarios

Como se acaba de señalar existen diversos sistemas hipotecarios, con independencia de que también sería posible un sistema legislativo que funcionara sin Registro de la Propiedad. En todo caso dentro de los sistemas hipotecarios o registrales la distinción más importante entre los mismos descansaría en el diferente valor que den a la inscripción. Existen tres posibilidades esencialmente: que la inscripción tenga valor meramente de “inoponibilidad”, “presunción de exactitud y plena protección de terceros”, aunque a la vez cabe que la inscripción sea constitutiva del derecho o que no lo sea, y, finalmente como tercera posibilidad, de “plena eficacia”, ya sea con o sin título real. Suele señalarse como prototipos de cada uno de estos sistemas el Registro francés (inoponibilidad), el alemán (plena protección de terceros) y el australiano (plena eficacia). Una breve referencia a cada uno de estos sistemas permite delimitar los conceptos indicados.

Sistema francés

El Registro francés es el paradigma de modelo de sistema de inoponibilidad, lo que determina que el acto o contrato que no ha sido registrado, no produce efecto, no es

¹³ En principio, documento público y documento auténtico son términos sinónimos, si bien el primer término hace referencia al origen del documento y el segundo a su eficacia, cfr. ABASCAL MONEDERO, Pablo José, “El principio de titulación auténtica: su alcance e importancia dentro del sistema registral”, en VVAA., *Homenaje en memoria de Joaquín Lanzas y de Luis Selva*, T. II, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, p. 869.

¹⁴ Sin embargo, a pesar de lo señalado, existe cierta polémica doctrinal acerca de cuál es el objeto de la inscripción en el Registro de la Propiedad: títulos, derechos, fincas o todos ellos. Cfr. GORDILLO CAÑAS, Antonio, “El objeto de la publicidad en nuestro sistema inmobiliario registral: la situación jurídica de los inmuebles y las limitaciones dispositivas y de capacidad de obrar del titular”, *Anuario de Derecho Civil*, n. LI-2 (abril 1998), pp. 423 a 632.

oponible, al que sí haya sido registrado. En el sistema francés, además, se ha optado por “transcribir” los títulos presentados, lo que más bien significa un archivo de los mismos, que lleva a cabo el funcionario encargado del Registro, denominado Conservador de hipotecas¹⁵. Dado que el sistema registral francés consiste en un archivo de documentos, queda excluida la calificación o examen de los mismos, más allá de comprobar que se cumple con el tracto sucesivo (que el transmitente tenga inscrito su derecho)¹⁶. Ha inspirado a los sistemas registrales italiano y belga¹⁷.

Sistema alemán

El sistema alemán, en el que en buena medida se inspira el español, es un sistema registral organizado por fincas (folio real) de forma que respecto de cada una de ellas se inscriben los derechos reales que les afecten (pero solo se admite la inscripción de los derechos reales expresamente establecidos en la ley, lo que es denominado sistema de *numerus clausus*). La inscripción es constitutiva para la transmisión y demás negocios jurídicos *inter vivos* (la inscripción exterioriza el cambio jurídico acordado: tras el negocio obligacional por el que los interesados manifiestan su voluntad de transmitir un bien, es necesario además un acuerdo real o consentimiento destinado a producir de forma efectiva dicha transmisión, junto con su inscripción registral)¹⁸. Es un sistema de presunción de exactitud y plena protección de terceros en cuanto que lo inscrito se presume *iuris tantum* que pertenece efectivamente al titular registral, pero al mismo tiempo se presume *iuris et de iure* su exactitud e integridad respecto del tercer adquirente de buena fe. Su correcto funcionamiento requiere unas amplias facultades calificadorias además de la mayor corrección posible en los actos y derechos inscritos. Se trata, en suma, de los principios de legalidad y especialidad, que han tenido gran trascendencia, como se verá posteriormente, en la organización del Registro de la Propiedad español. También ha inspirado a otros sistemas registrales como el suizo, que también ha influido en la organización del español¹⁹.

Sistema australiano

Un sistema más alejado jurídicamente del Registro español es el australiano, regido por la Ley Torrens, que en buena medida lo que hace es adaptar el sistema inglés

¹⁵ Cfr. LACRUZ BERDEJO, José Luis y SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís, *Derecho inmobiliario registral*, 2ª ed., ed. Rialp, Barcelona, 1984, p. 25.

¹⁶ O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier, *Compendio ... op. cit.*, p. 321.

¹⁷ Cfr. GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Derecho Inmobiliario...*, *op. cit.*, pp. 367 y 378.

¹⁸ En cuanto al funcionamiento en general del sistema alemán cfr. ROCA SASTRE, Ramón María, ROCA SASTRE MUNCUNILL, Luis, y BERNÁ I XIRGO, Joan, *Derecho Hipotecario*, Tomo I, 9ª ed., ed. Bosch, Barcelona, 2008, pp. 61 y ss. Sobre la relación en general del Registro de la Propiedad alemán con su sistema de transmisión de la propiedad, cfr. MARTÍNEZ VELENCOSO, Luz M., *La transmisión de la propiedad de bienes inmuebles en el Derecho alemán. Aspectos registrales*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia uiris, Madrid, 2004.

¹⁹ RODRÍGUEZ OTERO, Lino, *op. cit.*, p. 82.

de Registro de buques a los bienes inmuebles²⁰. Se caracteriza por imponer rigurosos requisitos para inmatricular fincas, pero facilitando los trámites posteriores en el caso de su transmisión. Es un sistema que determina que el título expedido por el Registro sea inatacable y con fuerza probatoria absoluta. Tal inatacabilidad llega al extremo de que en caso de error se prevé que el perjudicado únicamente tenga derecho a una indemnización económica. Una característica destacable del Registro australiano es que en el mismo existe desde siempre plena identificación entre las fincas inscritas y su representación geográfica en el correspondiente plano. No solo se protege al tercero, como en el Registro español, sino a todo titular registral sin necesidad de que sea tercero y prescindiendo, por tanto, de que exista o no buena fe²¹.

El Registro de la Propiedad en España

El Registro de la Propiedad español está inspirado directamente en el alemán²², pero con algunas diferencias notables: en nuestro sistema registral la inscripción no es constitutiva, se aplica un sistema de *numerus apertus* respecto de los derechos inscribibles y debido a que se aplica un sistema de transmisión de la propiedad distinto (basado en el título y el modo), no se aplicarían los denominados principios de consentimiento y de inscripción²³. En todo caso, puede considerarse que ambos sistemas, con sus diferencias, se encuentran entre los más avanzados, porque no tratan solo de impedir que existan derechos ocultos, sino que obstaculizan que se concluyan negocios ineficaces: los derechos no inscritos no resultan protegidos pero, al mismo tiempo, los que no están formados legalmente no tienen acceso al Registro²⁴.

1.2.c) Antecedentes históricos

Existen algunos antecedentes históricos del Registro de la Propiedad como la toma de razón de contratos de censos, tributos e hipotecas que ya se permitió desde 1539 en los libros habilitados al efecto en los Ayuntamientos cabeza de jurisdicción, así como las denominadas Contadurías de Hipotecas que funcionaron desde 1768 a 1862,

²⁰ CHICO ORTIZ, José María, *op. cit.*, T. I, p. 63.

²¹ El que se no sea necesaria la buena fe por parte del titular registral protegido parece un tanto contradictorio con la justicia del sistema registral, como señala ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, *El Torrens title y el Registro de la Propiedad español*, ed. Fundación Registral, 2010, p. 172.

²² O'CALLAGHAM MUÑOZ, Xavier, *Compendio...*, *op. cit.*, p. 320.

²³ Sobre la posición de distintos autores acerca de si el Registro de la Propiedad español es de inspiración germanicista o ecléctica, recogiendo elementos germánicos y también latinos propios del sistema francés, cfr. MANZANO SOLANO, Antonio, "Las instituciones registrales en los países occidentales", en MANZANO SOLANO, Antonio, *op. cit.*, pp. 94 a 97.

²⁴ PARDO NÚÑEZ, Celestino, "Valoración analítica de los sistemas registrales", en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XVI Congreso Internacional de Derecho Registral*, T. II, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2010, pp. 1073 a 1076.

que si bien permitían una cierta prueba de la propiedad territorial y urbana, tenían efectos muy limitados. Precisamente la necesidad de establecer una mayor seguridad jurídica y defensa de la propiedad determinaron que en las Cortes de Cádiz apareciera la aspiración a crear un verdadero Registro de la Propiedad, que, finalmente, vio la luz con la Ley Hipotecaria²⁵ de 1861²⁶. La importancia de esta ley es enorme, en cuanto que viene a sentar las bases del Registro de la Propiedad tal y como se conoce hoy día. Buena prueba de ello es el hecho de que una parte importante de su articulado se recoge en la Ley Hipotecaria vigente²⁷.

1.3. Funciones y fines del Registro de la Propiedad

De lo dicho anteriormente resulta que los distintos derechos reales sobre bienes inmuebles pueden ser inscritos en el Registro de la Propiedad y tal inscripción les va a dotar de publicidad, de forma que quedan sujetos a la protección establecida en el Derecho hipotecario. Esta inscripción de los derechos reales en el Registro permite que este cumpla con su función esencial que no es otra que la de dar soporte a la denominada publicidad registral, que es sobre la que se basan otros efectos o funciones de carácter económico y jurídico que produce la institución registral. En efecto, a través de la inscripción de los derechos reales se consigue que estos puedan ser conocidos públicamente, a través de la publicidad formal del Registro (mediante notas simples o certificaciones, por ejemplo). Pero además tal inscripción y su publicidad registral permiten que los derechos queden protegidos por los efectos sustantivos previstos en la ley (en este sentido el Registro de la Propiedad español no solo da una publicidad meramente formal de los derechos, sino que les dota de verdadera eficacia frente a terceros, de ahí que se considere que es un registro jurídico y no administrativo). Estas

²⁵ DÍEZ-PICAZO señala que el origen histórico del Registro de la Propiedad en nuestro país se encuentra en el intento de impedir que el acreedor hipotecario que prestaba sobre hipotecas, prestara a quien no era el verdadero propietario o que existieran otras hipotecas anteriores que habían permanecido ocultas. De esta voluntad de favorecer al acreedor hipotecario vendría el nombre de la Ley Hipotecaria y no Ley del Registro de la Propiedad, que hubiera sido lo más lógico (cfr. DÍEZ-PICAZO, Luis, "La teoría de la publicidad registral y su evolución. 2ª parte de la Contestación al discurso leído el día 30 de noviembre de 1998 en su recepción como académico de número por D. Manuel Amorós Guardiola en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación", en DÍEZ-PICAZO, Luis, *Ensayos jurídicos*, T. III, ed. Aranzadi, Navarra, 2011, p. 3509).

²⁶ Sin analizar ahora todo el proyecto normativo que dio lugar a la Ley Hipotecaria de 1861, sí que conviene destacar que, más allá de un supuesto Registro establecido de forma paralela a la desamortización y para responder a sus necesidades, el Registro de la Propiedad español tuvo ya en su origen un carácter inequívocamente volcado a la modernidad, cfr. GALLEGO DEL CAMPO, Germán, "Ideología y progresismo en la legislación hipotecaria del XIX", RCDI, n. 574 (mayo-junio 1986), p. 654.

²⁷ Cfr. PAU PEDRÓN, Antonio, "Los rasgos del moderno Derecho Hipotecario", *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n. 35 (2005), p. 582.

dos funciones de publicidad y eficacia registral sirven para la finalidad esencial y última del Registro: dotar de mayor seguridad jurídica al tráfico inmobiliario, evitando la existencia de cargas ocultas²⁸. Como función de cierre del sistema, el titular del derecho inscrito goza, además, de la seguridad de que su derecho no podrá ser modificado sin su consentimiento o resolución debidamente motivada dictada en procedimiento en el que haya podido ser oído. La seguridad jurídica es imprescindible, por tanto, si se quiere hablar de justicia en el mencionado tráfico jurídico inmobiliario²⁹.

Además de la finalidad de publicidad sobre la que gira el funcionamiento del Registro de la Propiedad, lo cierto es que este también cumple otras funciones. Así se ha señalado la existencia de una función calificadora, en el sentido de que solo aquellos títulos que cumplen con los requisitos legales pueden tener acceso al mismo. Esta función calificadora está encomendada al registrador de la propiedad. También existe una función autenticadora, pues al inscribir los actos y contratos que tienen acceso al Registro se están creando verdaderos documentos públicos, que son los asientos registrales. Esta función autenticadora se manifiesta también en la posibilidad de expedir certificaciones del contenido registral, que también son verdaderos documentos públicos. Otra función importante es la del control genérico de la legalidad, a través de la proscripción de acceso de títulos que adolezcan de los requisitos establecidos por las normas fiscales, administrativas, urbanísticas, de protección del dominio público o de defensa de consumidores o usuarios. Y existen, finalmente, funciones que podríamos denominar auxiliares, como sería la estadística o de conocimiento agregado de la riqueza inmobiliaria y la función cautelar o preventiva de litigios judiciales.

1.4. Importancia de la finca registral

Hasta ahora se ha hablado de los derechos reales como objeto de inscripción en el Registro. Pero lo cierto es que, por una parte, no solo tienen acceso al Registro tales derechos reales, y por otra, no todos los bienes inmuebles (y con ellos los derechos constituidos sobre los mismos) han tenido acceso al Registro (basta con pensar en que la inscripción es voluntaria, en la inmensa mayoría de casos). Lo que sí es cierto es que en todo caso los derechos que tienen acceso al Registro, que son inscritos en el mismo, se

²⁸ De poco sirve que el adquirente de una finca la haya comprado en un contrato válido, otorgado por persona capaz, con firmas auténticas y demás requisitos legales, si hay cargas ocultas que desconocía que existían. Es necesaria en el ámbito inmobiliario la mayor seguridad jurídica posible, que permita el adquirente de finca o de derecho sobre la misma conocer su situación jurídica (GARCÍA HERGUEDAS, María Purificación, "El Registro de la Propiedad Inmobiliaria en el sistema de seguridad jurídica en España", en VVAA., Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, p. 138).

²⁹ PRADA ÁLVAREZ-BUYLLA, Plácido, "La calificación registral como proceso de aplicación del Derecho", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. II, ed. Aranzadi, Navarra, 2008, p. 935.

refieren siempre a una finca. La importancia del concepto de las fincas no puede relativizarse en la regulación registral. Así, hay que recordar que toda la organización del Registro de la Propiedad se hace en base a fincas: por cada finca se abre un folio registral en el que va a ir plasmándose toda la vida jurídica de la misma, o por lo menos aquella vida jurídica que se haya solicitado que sea inscrita (y siempre y cuando sea posible, por cumplir los requisitos legales, dicha inscripción). En los folios correspondientes a la finca, que queda convertida en finca registral, se van inscribiendo los sucesivos derechos de propiedad, hipotecas, usufructos y demás derechos reales que le afecten.

En suma, no resulta exagerado resaltar la importancia de la finca: sobre la misma recaen los derechos objetos de inscripción en el Registro y ella es, en sí misma, el objeto de la publicidad registral. No obstante, el concepto de finca registral será examinado en un capítulo posterior, para poder diferenciarla de otros conceptos análogos relativos también al territorio (como la parcela catastral o la urbanística). Otros elementos imprescindibles en la configuración del Registro (además de los derechos inscribibles, las fincas sobre los que recaen y los asientos que se practican) son los titulares de los distintos derechos inscritos y los títulos que permiten reflejar las vicisitudes jurídicas que afectan a la finca (cabe distinguir entre títulos materiales, término que se refiere a los actos o negocios jurídicos con trascendencia hipotecaria, y títulos formales, que se refiere al documento en que se plasman tales actos inscribibles).

1.4.a) El sistema de folio real

Como se acaba de señalar, nuestro sistema registral se organiza en torno a la finca registral. Desde un punto de vista teórico, y también de derecho comparado, caben dos formas de organización de los sistemas registrales: alrededor del propietario (se abriría un folio a cada titular de derechos, en el que se recogerían sucesivamente todos los que le correspondiera) o alrededor de la finca (se abriría un folio a cada finca, en el que se recogerían sucesivamente los derechos que se constituyeran sobre la misma). Nuestra legislación ha seguido el segundo de los sistemas señalados, el llamado de folio real, desde la primera Ley Hipotecaria de 1861. Esta organización se refleja a lo largo de toda la Ley (destacan especialmente sus artículos 8 y 243), si bien es cierto que no se utiliza expresamente el término “folio real” hasta la que con la reforma operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, se incluye en los artículos 9 y 10 LH. De hecho puede señalarse que esta última reforma ha venido a reforzar el sistema de folio real no solo desde un punto de vista nominativo, sino a través del hecho de permitir que la descripción gráfica de la finca incluida en el folio registral, esté dotada de la protección establecida legalmente (especialmente en cuanto a los principios de legitimación y presunción de exactitud). Por tanto, actualmente, los efectos derivados de la inscripción registral pueden predicarse, sin lugar a dudas, también respecto de las características físicas de las fincas inscritas. Sobre esta cuestión se volverá a referir, de forma reiterada, posteriormente.

Los registros de derechos

El sistema de folio real es típico de los registros de derechos (Alemania, Inglaterra o España), e incluso se utiliza en algunos registros de títulos (en Francia, desde 1955)³⁰. Sin embargo sería un error considerar que el sistema de folio real solo tiene efectos organizativos, efectos internos respecto del Registro de la Propiedad: la aplicación de los principios protectores de los derechos inscritos indicados anteriormente (prioridad, inoponibilidad, legitimación, fe pública registral...), serían de muy difícil o casi imposible aplicación si no existe un sistema registral de folio real. De hecho, como recuerda ARNAIZ EGUREN, suele considerarse a nivel internacional como sistema registral más apropiado el denominado Registro de Titularidades, o “Titles Registration System”. Ello se debe a que la información y efectos protectores que proporciona se refieren tanto a la titularidad y delimitación del derecho sobre el inmueble como a las cargas que lo gravan, cualquiera que sea su origen, y a las facultades dispositivas del dueño³¹. Pues bien, una de las características de dicho Registro de Titularidades es su organización por fincas o utilización del sistema de folio real³².

1.4.b) La finca como objeto de los derechos inscribibles

Por tanto la finca registral es el eje en torno al que se organiza materialmente nuestro Registro. Además es el objeto sobre el que se constituyen los derechos que son inscritos en el mismo. En suma, lo que se inscriben son derechos reales, no fincas, pero tales derechos reales han de recaer sobre fincas. Y, en el momento de presentarse en el Registro un derecho relativo, habrá que determinar sobre qué finca recae para inscribirlo en el folio real correspondiente. En el caso de que la finca no hubiera tenido previo acceso al Registro, habrá que abrir un nuevo folio real, relativo a la misma y en el que se inscribirá tal derecho. Sobre la importancia de la finca en nuestro sistema GARCÍA GARCÍA señala algunas Resoluciones de la Dirección General de los Registros y Notariado: 23 de octubre de 1965, 17 de septiembre de 1969, 2 de julio de 1980, 29 de diciembre de 1992, 15 de febrero de 2012, 12 de noviembre de 2012, 14 de junio de 2012, 25 de febrero de 2013, 1 de abril de 2013, 12 de junio de 2013, 28 de octubre de 2013, 20 de diciembre de 2013 y 16 de abril de 2015³³.

No obstante el concepto de finca registral requiere un par de matizaciones. En primer lugar hay que señalar que no cabe que en el mismo folio real se inscriban varias

³⁰ DE PABLO CONTRERAS, Pedro, DE LA IGLESIA MONJE, Isabel y ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, “La convergencia de los sistemas registrales europeos: una propuesta de armonización”, en ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, DE LA PUENTE ALFARO, Fernando (Dir.), *Los sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho europeo*, Aranzadi, Navarra, 2009, p. 632.

³¹ ARNAIZ EGUREN, Rafael, “El concepto de finca y la trascendencia de su descripción en el Registro de la Propiedad y en el Catastro”, RCDI, marzo-abril 1998, núm. 645, p. 366.

³² ARNAIZ EGUREN, Rafael, *op. cit.*, p. 367.

³³ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, pp. 40 a 43.

fincas, pero sí es posible que una misma finca (denominada por la Ley finca discontinua) esté constituida por varias parcelas o trozos de terreno separados físicamente entre sí. En este caso no se rompe la relación de que a cada finca le corresponde un folio; pero lo cierto es que la finca se compone de varias partes materiales separadas entre sí. En segundo lugar, hay que señalar que nuestro sistema no permite, en general, que derechos relativos a distintas porciones de una misma finca tengan acceso al Registro, pero existen algunas excepciones, como el supuesto contemplado en la RDGRN 15 de febrero de 2012, que permite inscribir un derecho de superficie que recae sobre una parte perfectamente delimitada de una finca registral, sin necesidad de previa segregación (en sentido análogo la RDGRN de 1 de julio de 2013 respecto a un derecho de usufructo).

2. La inscripción registral: principios hipotecarios y efectos

La toma de razón en el Registro de la Propiedad de los actos y contratos susceptibles de acceder al mismo se produce a través del pertinente asiento registral, que es denominado de forma genérica inscripción. De forma estricta, en realidad, habría que considerar que la inscripción no es sino un tipo de asiento, ya que caben otros asientos en el Registro, como el de presentación, las anotaciones preventivas o las notas marginales. Esta toma de razón, asiento o inscripción es la que determina que se produzcan los efectos propios previstos en el Derecho hipotecario. Lógicamente para obtener dicha inscripción han de cumplirse los requisitos legales pertinentes: presentación, solicitud de inscripción y calificación favorable. Todo ello tiene lugar a través de un procedimiento que si bien tiene evidentes analogías con el administrativo, tiene carácter especial (RDGRN de 1 de marzo de 2006). No es de extrañar que su regulación se contenga esencialmente en una norma de carácter civil, la Ley Hipotecaria, y que el control del mismo recae no sobre la jurisdicción contencioso administrativa sino sobre la jurisdicción civil.

En todo caso hay que destacar que la inscripción registral tiene lugar a través de un procedimiento reglado, que ha de cumplir con ciertos requisitos y que, finalmente, va a producir determinados efectos. A través del procedimiento registral y especialmente de la correspondiente inscripción se manifiestan lo que la doctrina ha denominado principios hipotecarios. La existencia de estos principios permite hablar de un sistema normativo especial³⁴.

2.1. Los principios hipotecarios

³⁴ Señala PAU PEDRÓN, Antonio, "La teoría de los principios hipotecarios", en VVAA., *La evolución...*, op. cit., p. 40, que el primero en hablar de "sistema hipotecario" fue GÓMEZ DE LA SERNA, siendo indudable que hoy día puede hablarse de un verdadero "sistema inmobiliario".

Aunque no exista total unanimidad en cuanto al concepto y naturaleza de estos principios, pueden ser definidos como las notas, caracteres o rasgos básicos que tiene o debe tener un determinado sistema registral³⁵. Estos principios hipotecarios no son principios en el sentido de los principios generales del derecho a que se refiere el artículo 1 CC (“los que se derivan de la Justicia tal y como lo concibe nuestro ordenamiento jurídico y los acogidos por el mismo que se deducen de él”³⁶), sino más bien verdaderas normas jurídicas, ya que cada uno de los apuntados por la doctrina tiene fiel reflejo legal. Se trata, en suma, de una “regla concreta, formulada o enunciada más o menos explícitamente, dotada de cierto grado de generalidad, por lo que suele admitir excepciones y que, sin duda, facilita la sistematización del conjunto regulador del registro de que se trate, lo que ofrece notorias ventajas interpretativas, metodológicas y didácticas”³⁷.

Tradicionalmente se han distinguido entre principios formales y principios materiales. Los formales serían aquellos que regulan la actividad registral, el procedimiento en virtud del cual va a producirse la correspondiente inscripción. Los materiales serían aquellos principios que representan los efectos que la inscripción va a producir. No obstante no faltan autores que han señalado clasificaciones distintas: principios derivados del consentimiento, principios derivados de la cognoscibilidad legal, principio derivado del derecho al conocimiento efectivo, principios derivados del valor jurídico sustantivo de la publicidad, principio de legitimación registral, principio de inoponibilidad y principio de prioridad o rango³⁸.

Para realizar un breve examen de los principios hipotecarios señalados por la doctrina puede seguirse la enumeración que de los mismos (y de su tratamiento por la Dirección General de los Registros y Notariado) hace VILLAPLANA GARCÍA³⁹.

2.1.a) Principio de especialidad

En primer lugar, cabe destacar por su importancia el denominado principio de especialidad, ya que es uno de los pilares básicos del sistema registral español, aunque es difícil definirlo por cuanto que aparece imbricado o como sustrato de los demás principios hipotecarios⁴⁰. Siguiendo a GÓMEZ GÁLLIGO⁴¹, puede caracterizarse como

³⁵ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Derecho Inmobiliario ...*, *op. cit.*, p. 533.

³⁶ O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier, *op. cit.*, p. 13.

³⁷ CASADO BURBANO, Pablo, *Los principios registrales mercantiles*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Madrid, 2002, p. 17

³⁸ MANZANO SOLANO, Antonio y MANZANO FERNÁNDEZ, María del Mar, *Instituciones de Derecho Real Inmobiliario*, ed. Fundación Registral, Colegio de Registradores, Madrid, 2008, p. 147 y 148.

³⁹ VILLAPLANA GARCÍA, Constancio, *op. cit.*, T. II, pp. 1884 y ss.

⁴⁰ GOÑI RODRIGUEZ DE ALMEIDA, María, *El principio de especialidad registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2005, p. 14.

aquel principio hipotecario básico establecido en favor de los terceros que pueden llegar a adquirir algún derecho sobre bienes inmuebles o derechos reales inscritos, y que impone que el derecho real debe estar inscrito y publicado con relación a una concreta finca registral y con exacta determinación de su alcance, extensión y contenido. Su importancia ha sido destacada también jurisprudencialmente (en este sentido la STS de 27 de mayo de 2009 al señalar que resulta determinante para el conocimiento de los derechos reales por parte de los terceros). A diferencia de otros principios hipotecarios, el principio de especialidad carece de formulación precisa en la Ley Hipotecaria. Sin embargo se puede señalar que dicho principio se deduce claramente de los arts. 9 LH, reformado por la Ley 13/2015, y 51 RH (que aún no ha adaptado su redacción al nuevo contenido del art. 9 LH).

No es el momento de realizar un examen pormenorizado de estos preceptos, por lo que solo se van a señalar algunas circunstancias que tienen especial trascendencia con relación a la descripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, dada la importancia que dicha descripción tiene respecto de las representaciones gráficas de fincas que accedan al Registro. En efecto, las circunstancias físicas que han de constar inscritas en el Registro de la Propiedad respecto de las fincas objeto de los derechos inscribibles se refieren a: ubicación de la finca (art. 9 LH y 51.3 RH), naturaleza de la finca (o sea, si es rústica o urbana, conforme al art. 51.4 RH, aunque es una circunstancia que determina no solo la naturaleza de la finca sino el régimen jurídico a que queda sujeta), linderos (donde también puede verse claramente la evolución actual de sustituir la descripción literaria de los linderos a través del nombre de y apellidos de los colindantes, por la delimitación geográfica, ya que como señaló la RDGRN de 5 de agosto de 2014, determinada la georreferenciación de la finca resulta superfluo la identificación o mención de quién es el propietario colindante), superficie (el actual art. 9 LH lo establece con carácter obligatorio, tal y como ya hacía el art. 51.4 RH), archivo del Libro del Edificio (actual art. 9 LH), referencia o referencias catastrales y, finalmente y como novedad de la reforma de 2015, situación de la coordinación con la parcela catastral correspondiente.

2.1.b) Principio de publicidad. Sus aspectos material y formal

Otro principio esencial es el de publicidad. Este principio tiene un doble aspecto. Por una parte supone la posibilidad de conocimiento efectivo de lo inscrito en el Registro. A este aspecto se le suele denominar publicidad formal. Y hay un segundo aspecto, que suele denominarse publicidad material, que se refiere a los efectos jurídicos que produce la correspondiente inscripción registral. Supone que se dé “preferencia al contenido registral, siendo sus manifestaciones superiores a la realidad jurídica”⁴². Pero

⁴¹ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “Principio de especialidad registral”, RCDI, núm. 625, noviembre-diciembre 1994, p. 2389 y ss.

⁴² CHICO ORTIZ, José María, *op. cit.*, T. I, p. 186.

a su vez se considera que el principio de publicidad material se desdobra en otros dos: el principio de fe pública registral y en el principio de legitimación.

Principio de fe pública registral

El denominado principio de fe pública registral es uno de los principios materiales más importantes del sistema registral español. Se establece esencialmente, según la doctrina mayoritaria, en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria y supone la presunción *iuris et de iure* de que el Registro de la Propiedad es exacto, cuando se trata de proteger a terceros que, confiando en la apariencia registral, adquieren con las condiciones establecidas por la misma Ley. En concreto el primer párrafo del art. 34 LH establece: “El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro”. Este precepto aboga claramente por la “seguridad en el tráfico jurídico” (propia del Derecho germánico) frente a la “seguridad del derecho” (predominante en el Derecho romano)⁴³. La posibilidad de que surja en tercero protegido por el artículo 34 LH frente a un bien de dominio público, es examinada con ocasión de la inscripción del dominio público.

Íntimamente ligado con el anterior, está la denominada inoponibilidad. De hecho algunos autores consideran que la fe pública y la inoponibilidad son simplemente manifestaciones de la publicidad registral. La manifestación positiva sería la fe pública, y la negativa, la inoponibilidad. Dicha inoponibilidad se consagra en el art. 32 LH, al señalar: “Los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles, que no estén debidamente inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad, no perjudican a tercero”⁴⁴.

Principio de legitimación

El principio de legitimación supone también una presunción de exactitud del Registro, pero en este caso sería solo a favor del titular inscrito y solo con el alcance de una presunción *iuris tantum*, es decir, el Registro se supone exacto en su contenido respecto a los derechos inscritos y en favor de su titular, mientras no sea rectificado, o

⁴³ Aborda las diferencias y similitudes existentes actualmente entre el principio de fe pública en el Derecho alemán y en el español MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P., *La función de la fe pública registral en la transmisión de bienes inmuebles. Un estudio del sistema español con referencia al alemán*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

⁴⁴ Analiza algunas de las posiciones doctrinales acerca de la relación entre los artículos 1473 CC, 32 y 34 LH, GORDILLO CAÑAS, Antonio, “La inscripción en el Registro de la Propiedad (su contenido causal, su carácter voluntario y su función publicadora de la realidad jurídico-inmobiliaria o generadora de su apariencia jurídica”, Anuario de Derecho Civil, Vol. 54, n. 1 (enero 2001), pp. 195 a 204. Para este autor en el caso problemático de la doble venta regulada en el art. 1473CC la preferencia que otorga la inscripción registral no la convierte en inscripción constitutiva (p. 209), aunque sí admite el hecho de que la aplicación del art. 34LH pueda dar lugar a una adquisición a *non domino*: el que tercero que adquiere confiado en lo que proclama el Registro debe ser mantenido en su adquisición (p. 213).

no se demuestre lo contrario⁴⁵. En realidad la normativa permite tanto demostrar la contradicción del derecho inscrito (aunque se requerirá consentimiento del interesado, o en su defecto sentencia judicial conforme al párrafo 3º del art. 1 LH) como la rectificación del asiento pertinente (conforme al art. 40 LH). Su reconocimiento legal resulta del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que establece en su primer inciso: “A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo”. Esta presunción se extiende además a la posesión del titular del dominio o derecho inscrito. Y abarca no solo a la existencia del derecho y presunción de posesión, sino también a su titularidad, su causa de existencia, y a su extensión. Tradicionalmente se ha considerado que la legitimación se refería en cuanto a la extensión del derecho solo respecto de los pactos, condiciones o modos que afectarían al derecho (así en base al primitivo apartado segundo del art. 9 LH), pero no en cuanto a los datos meramente de hecho⁴⁶. Lo cierto es que no ha sido una cuestión pacífica la determinación de si la legitimación registral se extiende o no a los datos de hecho (como se examina en un capítulo posterior).

En cualquier caso, tras la reforma introducida por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, el actual art. 10 LH establece respecto de las fincas cuya representación gráfica esté inscrita con los requisitos legales que “se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real”. Esta última cuestión es examinada con mayor detalle en un capítulo posterior. Para concluir el examen de este principio de legitimación hay que destacar que el mismo tiene también un aspecto negativo, ya que cancelado un asiento, se presume extinguido el derecho a que el mismo se refiera (art. 97 LH).

2.1.c) Principio de legalidad

Los principios de fe pública registral y de legitimación configuran el principio de publicidad, que junto con el de especialidad anteriormente examinado forman dos de los tres ejes sobre los que funciona nuestro sistema registral. El otro eje esencial es el denominado principio de legalidad. Desde la óptica constitucional el denominado principio de legalidad quedaría garantizado conforme al art. 9.3 CE, entendiéndose por el mismo que la ley emanada de los órganos representantes de la voluntad del pueblo debe ser entendida como la norma principal del ordenamiento jurídico⁴⁷.

⁴⁵ RODRÍGUEZ OTERO, Lino, *op. cit.*, T. I., p.185.

⁴⁶ Criticó esta posición tradicional GARCÍA ARANGO Y CANGAS, Ladislao, “Elementos de hecho (boceto)”, RCDI, n. 259 (diciembre 1949), p. 776, al destacar que la misma es contraria a la seguridad jurídica.

⁴⁷ GARCÍA TORRES, Jesús, “Art. 9.3”, en PÉREZ TREMPES, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.), *Comentario a la Constitución española. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, p. 253.

En el ámbito hipotecario, suele entenderse que el principio de legalidad es aquel en virtud del cual solo puedan acceder al Registro aquellos títulos que previo examen o verificación, se determine que son válidos y perfectos. Este examen o verificación la realiza el Registrador de la propiedad a través de la denominada calificación, que no sería otra cosa, por tanto, que el análisis que realiza dicho funcionario de los documentos presentados con el fin de comprobar que reúnen todos los requisitos establecidos por la ley para su validez e inscribibilidad. Solo en el caso en que resuelva que cabe dicho acceso registral se practicará la correspondiente inscripción.

Un aspecto que debe mencionarse respecto de la calificación registral, en cuanto que posteriormente se examina la responsabilidad de la Administración en general, es que dicha calificación conlleva la correspondiente responsabilidad por parte del registrador. Así se manifiesta claramente el art. 18 LH, del que resulta el binomio independencia-responsabilidad predicables de la función registral. La responsabilidad de los registradores es una responsabilidad civil especial que recae en los mismos dado su carácter de funcionarios pero independientes en el ejercicio de su función⁴⁸. En este sentido, la responsabilidad en la calificación del registrador ha justificado que dicha labor haya experimentado un desarrollo expansivo desde la primitiva Ley Hipotecaria⁴⁹. Además, debe tenerse en cuenta que la calificación no solo puede generar responsabilidad al registrador, sino que es obligatoria: no puede negarse a calificar⁵⁰. No obstante, debido a su trascendencia, la calificación registral especialmente en cuanto a los actos y documentos administrativos se examina en un capítulo posterior.

2.1.d) Otros principios hipotecarios

Existen además de los principios señalados otros que tienen gran importancia a la hora de un correcto funcionamiento del sistema registral. Entre ellos puede destacarse el denominado principio de prioridad y el de rogación.

Principio de prioridad

En definición clásica de ROCA SASTRE, sería “aquel en virtud del cual, el acto que primeramente ingresa en el Registro de la Propiedad, se antepone, con preferencia excluyente o superioridad de rango a cualquier otro acto registrable, que siéndole incompatible o contradictorio no se hubiese presentado en el Registro de la Propiedad o lo sea con posterioridad, aunque dicho acto sea de fecha anterior”. Su regulación legal resulta de diversos preceptos legales, especialmente los artículos 17, 24 y 25 de la Ley Hipotecaria. También puede señalarse el denominado principio de tracto sucesivo, que

⁴⁸ Cfr. PARRA LUCÁN, María Ángeles, “La responsabilidad civil de notarios y registradores: estudio jurisprudencial”, en MORENO MARTÍNEZ, Juan Antonio (Coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual*, ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 821 a 884.

⁴⁹ SAP de Santa Cruz de Tenerife n. 474/2012, de 16 de octubre.

⁵⁰ Cfr. JIMÉNEZ CLAR, Antonio, *Introducción al derecho civil patrimonial*, ed. Comares, Granada, 1993, pp. 192 a 193.

supone la necesidad de que para inscribir la transmisión de un derecho ya inscrito se requiere que figure previamente inscrito a favor del transmitente o persona en cuyo nombre se transmita. Su regulación se encuentra en el artículo 20 LH. El último principio que se va a destacar es el de rogación, y que se examina a continuación al analizar el procedimiento registral.

Principio de rogación y la voluntariedad de las inscripciones

El procedimiento registral que culmina con la inscripción de los derechos se inicia con la presentación de los documentos al Registro. Tal presentación suele ser voluntaria, por lo que sería una manifestación del llamado principio de la autonomía de la voluntad⁵¹. Tal voluntariedad puede relacionarse con el denominado llamado principio de rogación que significa que el procedimiento registral se inicia a instancias del interesado, actuando el registrador de oficio solo en casos excepcionales. Puede ser definido como “aquel principio hipotecario en virtud del cual las actuaciones registrales tendentes a realizar la publicidad registral han de ser solicitadas por la parte interesada o por el funcionario legitimado para ello, sin que el Registrador pueda actuar de oficio”⁵².

Sin embargo sería un error considerar equivalentes la voluntariedad de la inscripción con el principio de rogación. La inscripción es voluntaria en cuanto que la regla general es que el interesado es el que decide si se ha de practicar o no la inscripción. Para ello basta con que decida, por ejemplo, presentar o no la documentación necesaria para practicar un asiento registral. Y la inscripción es rogada en cuanto que incluso si existe la obligación de inscribir un determinado acto, es necesario que la solicitud de inscripción la realice el propio interesado, no pudiendo actuar de oficio el registrador. Por tanto, si bien la regla general es que la solicitud de inscripción es voluntaria y se solicita (es rogada) por el interesado, incluso en los supuestos en que la inscripción sea obligatoria, se necesita una solicitud (o rogación) para que se inicie el procedimiento registral.

Aspectos particulares de la voluntariedad de la inscripción

La voluntariedad en las inscripciones debe ser matizada en tres supuestos: pacto de no inscripción, desistimiento de la solicitud de inscripción y obligatoriedad de algunas inscripciones. En este último caso, además, hay que distinguir lo que son las inscripciones constitutivas y las obligatorias propiamente dichas.

En primer lugar surge la cuestión de que dado que la inscripción es voluntaria, puede plantearse si es válido el pacto establecido entre los particulares por el que se comprometen a no presentar a inscripción un determinado título. Es decir, si se admite un carácter positivo a la voluntad de inscribir, surge la duda de si es posible que tenga además un carácter negativo, una prohibición o pacto de no inscribir. Parece admisible

⁵¹ CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime, "El principio de autonomía de la voluntad en el ámbito hipotecario", en VVAA., *Libro-homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, Vol. II, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2006, p. 2228 y 2229.

⁵² GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Derecho Inmobiliario, Registral o Hipotecario T. III*, ed. Civitas, Madrid, 2002, p.172.

siempre y cuando no se trate de inscripciones obligatorias, no tenga carácter perpetuo y responda a un interés legítimo.

En segundo lugar se plantea si iniciado el procedimiento, o sea manifestada ya la voluntad de inscribir, es posible desistir del mismo⁵³. Se trataría de una renuncia a que se inscriba el correspondiente acto. Si el procedimiento se ha iniciado pero aún no ha culminado en la correspondiente inscripción, se considera que es posible. Se trataría del denominado desistimiento de la práctica del asiento. Si el procedimiento ha culminado, practicándose la correspondiente inscripción, se plantea si es posible la renuncia al asiento ya practicado. La regla general es considerar que no cabe tal renuncia, excepto en los casos en que lo que se produzca es una renuncia al derecho objeto de la inscripción, no a esta solamente.

Y en último término se plantea la cuestión de las posibles excepciones a la voluntariedad de la inscripción. Para analizar esta cuestión hay que distinguir, nuevamente, dos aspectos. Por una parte debemos distinguir los supuestos normales referidos anteriormente en que la inscripción no es constitutiva del derecho de los supuestos en que la inscripción sí es constitutiva. La inscripción no constitutiva, que es la regla general, es denominada declarativa, en cuanto que la misma no determina el nacimiento del derecho real sino que “declara” o manifiesta su existencia (sin perjuicio de que se produzcan los efectos pertinentes, esencialmente la eficacia *erga omnes* del derecho inscrito, por lo que algunos autores, como se señaló anteriormente, prefieren utilizar el término “inscripción conformadora”). Frente a la inscripción declarativa, existe la denominada constitutiva, que es aquella que es imprescindible para que un determinado derecho exista. Los supuestos más típicos son la inscripción de hipoteca (así resulta 1875 CC, 145 y 159 LH), y del derecho de superficie (según interpreta la doctrina mayoritaria de lo dispuesto actualmente en el art. 53.2 TRLSRU).

Por otra parte hay que distinguir además de inscripciones declarativas-constitutivas, las inscripciones obligatorias y las voluntarias. Como se indicó anteriormente la regla general es que las inscripciones son voluntarias: es el interesado el que puede optar por inscribir o no su derecho mediante la presentación del título en el Registro. Esto no quiere decir que el legislador no estimule o no incentive la inscripción (así el art. 313 LH establece el principio de inadmisión de los documentos no inscritos). Pero, además, en ciertos casos establece que la inscripción es obligatoria. Existen varios supuestos, como en la legislación urbanística (por ejemplo en casos de reparcelación) y en la agraria (en casos de concentración parcelaria), pero destacan por su trascendencia la obligatoriedad actual de inscribir los bienes pertenecientes a las Administraciones Públicas (art. 36 LPAP, art. 36 RBEL o art. 18.3 LM)⁵⁴.

⁵³ Debe distinguirse el desistimiento propiamente dicho de la mera retirada del documento presentado, por ejemplo para subsanar algún defecto observado (art. 428 RH), que simplemente supone una interrupción provisional del procedimiento registral. Cfr. TAMAYO HAYA, Silvia, "El principio de rogación", en ORDUÑA MORENO, Francisco J. y DE LA PUENTE ALFARO, Fernando (Dir.), *op. cit.*, p. 389.

⁵⁴ No faltan autores que abogan por establecer con carácter general la obligatoriedad de la inscripción registral como mecanismo de defensa de la seguridad jurídica. Cfr. GALLARDO RUEDA, Arturo, "El Registro de la Propiedad y la doctrina de la seguridad jurídica", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier

2.2 Efectos de los asientos registrales

Los efectos que se derivan de la inscripción registral van más allá de una mera publicidad o conocimiento general de los derechos objeto de la misma. Como señala la RDGRN de 24 de julio de 2017, “Nuestro ordenamiento jurídico no ha concebido el Registro de la Propiedad como un mero instrumento para la publicidad de relaciones jurídicas inmobiliarias plenamente conformadas en el ámbito civil. Muy al contrario, a la inscripción de los derechos reales en el Registro se le han ligado toda una serie de efectos tan intensos que transforman cualitativamente el derecho que se inscribe”.

Tales efectos están íntimamente ligados a los principios hipotecarios anteriormente examinados. De hecho, puede considerarse que el efecto esencial que produce la inscripción registral no es otro que el que resulta de la aplicación del principio de publicidad: el derecho real inscrito queda dotado de una publicidad o cognoscibilidad de carácter *erga omnes*. Y, cabe concluir, de tal efecto de publicidad se derivan los demás efectos sustantivos referidos a tal derecho. Por tanto, cualquiera que tenga un interés legítimo puede en todo momento conocer el contenido de los libros registrales en lo que concierna a tal interés. Este conocimiento se produce a través de la publicidad formal. Tal publicidad formal está encomendada al registrador competente, que ha de velar para que tal interés del interesado sea legítimo y para que la publicidad se limite a lo necesario para colmar dicho interés, de forma que no se vulnere la legislación de protección de datos (para ello es necesaria una previa calificación sobre el interés legítimo del solicitante de la información registral).

Pero debe insistirse en el hecho de que la inscripción no solo produce el efecto de posible conocimiento público de los derechos inscritos a través de la publicidad formal, sino que también produce efectos sustantivos, que en realidad, resultan de la aplicación de los principios hipotecarios examinados anteriormente: legitimación, inoponibilidad, fe pública, prioridad, entre otros. El que se produzcan tales efectos justifica que el Registro de la Propiedad sea considerado como un verdadero registro jurídico, frente a otros registros que solo darían publicidad de lo inscrito en los mismos, pero sin configurar o dotar de mayores efectos a los derechos o situaciones inscritos en los mismos (como ocurre con ciertos registros administrativos como los de Asociaciones o los de Montes). Por tanto, cabe utilizar los términos de “publicidad formal” para referirse a la posibilidad de conocimiento de los derechos inscritos y su efectivo conocimiento, y de “publicidad material” para referirse a esos otros efectos derivados de la inscripción. En cuanto que estos efectos son esencialmente los derivados de los principios de legitimación y de fe pública que han sido examinados anteriormente, no es necesario volver a exponerlos.

No cabe concluir este capítulo sin referirse al posible carácter constitutivo de los derechos que puede tener la inscripción registral. Pero, si bien la trascendencia de la

(Edi.), *op. cit.*, T. I, p. 641 (publicado originariamente en *Curso de conferencias de 1951 (Sobre Derecho Inmobiliario Registral)*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, pp. 147 a 159).

inscripción está subrayada en nuestra legislación, no puede considerarse que esta sea, por regla general, constitutiva de derechos. En efecto, a diferencia del Derecho alemán, en el que la inscripción es constitutiva de la modificación jurídico real, se considera que en nuestra legislación la inscripción no determina el nacimiento del derecho objeto de la misma, con las salvedades establecidas legalmente (cfr. los ya mencionados anteriormente, art. 53.2 TRLSRU, respecto del derecho de superficie, y arts. 1875 CC y 145 y 159 LH, respecto de la hipoteca). No obstante sí que produce importantes efectos, esencialmente al dotar de carácter *erga omnes* al derecho real que se inscribe. Por eso algunos autores hablan de que la regla general en nuestro país es que la inscripción no es constitutiva pero sí conformadora o configuradora de los derechos reales⁵⁵.

3. La calificación registral

Anteriormente se ha indicado la importancia que para el funcionamiento del Registro de la Propiedad tiene el denominado principio de legalidad, o necesidad de cumplimiento de las normas legales, y la calificación registral derivada del mismo. También se ha destacado cómo tal calificación la realiza el registrador bajo su responsabilidad. Como se señaló, la calificación es parte de un principio hipotecario esencial (el de legalidad); pero también ha de ser considerada desde un punto de vista formal como una parte esencial del procedimiento registral, pues es una fase obligada entre la presentación de un título en el Registro y su inscripción o práctica del asiento pertinente⁵⁶.

Se ha entendido generalmente por la doctrina que, en último término, el fundamento de la calificación registral radicaría en el principio de seguridad jurídica⁵⁷. Este principio está plasmado actualmente en el art. 9.3 CE pero lo cierto es que ya era reconocido por nuestra doctrina y fue una de las preocupaciones al elaborar la primitiva Ley Hipotecaria de 1861⁵⁸. No obstante, el sistema registral español inicialmente solo sujetaba a calificación a las escrituras públicas, a pesar de que se admitían en el mismo otros documentos notariales, junto con documentos judiciales, administrativos e incluso en algún supuesto, documentación privada. Ha sido un avance considerable el ir admitiendo dicha calificación, tanto por la legislación como por la jurisprudencia, para

⁵⁵ Cfr. VIDAL FRANCÉS, Pablo, "Inscripción y tradición. Inscripción constitutiva", en VVAA., *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, pp. 79 a 139.

⁵⁶ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "La calificación registral", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. I., 194.

⁵⁷ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. I, p. 621.

⁵⁸ En este sentido en 1863 se manifestaba HERNÁNDEZ IGLESIAS al señalar cómo la Ley Hipotecaria debería también denominarse "Ley de seguridad de la propiedad y de los demás derechos reales" (HERNÁNDEZ IGLESIAS, Fermín, "La Ley Hipotecaria: precedentes", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. I, p. 622; originariamente en La Ley Hipotecaria, 1863, pp. 198 a 199)

documentos no comprendidos inicialmente en la misma⁵⁹, aunque debe entenderse que el ámbito de la calificación no ha variado, sino que ha mantenido su esencia, que no es otra que facilitar el tráfico inmobiliario y reforzar la seguridad jurídica⁶⁰.

La calificación únicamente puede recaer sobre los documentos presentados a inscripción y los que conste en el propio Registro de la Propiedad: estos dos son los únicos elementos en los que el registrador puede decidir (calificar) sobre si inscribir o no el correspondiente documento o título presentado a inscripción. En cualquier caso, lo cierto es que la calificación se ha entendido que debe presentar matices distintos dependiendo del documento que es objeto de la misma. Algunos de estos problemas se exacerbaban en relación a la calificación de los documentos judiciales: como señaló JERÓNIMO GONZÁLEZ la calificación negativa en estos casos puede acercarse peligrosamente a la desobediencia, si el registrador se niega a dar cumplimiento a sentencias judiciales e incluso al delito, por no prestar el adecuado auxilio y cooperación a la Administración de justicia⁶¹.

3.1. Sus caracteres y naturaleza jurídica

Pueden señalarse como notas características de la calificación registral las siguientes⁶²:

1) es una actuación personalísima y obligatoria como función pública que es, ya que la extensión y autorización de los asientos registrales es un acto debido e imputable al registrador.

2) es independiente, no sometida a subordinación o presión de ningún tipo. Ahora bien, la calificación es revisable, pues la negativa o denegatoria de la práctica de asientos es susceptible de recurso.

3) supone un juicio de valor dirigido únicamente a realizar, denegar o suspender una inscripción, por lo que no puede impedir el posible juicio que sobre la validez o nulidad del mismo título calificado pueda seguirse ante los Tribunales⁶³, pues la calificación se limita a si cabe o no practicar el asiento solicitado. Dependiendo de si el

⁵⁹ CHICO ORTIZ, José María, "Presente y futuro del principio de calificación registral", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. II, p. 965.

⁶⁰ Cfr. GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, *Análisis histórico de la Calificación del Registrador*, conferencia recogida en el Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña, n. 55 (junio 1994), pp. 136 a 144.

⁶¹ GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, Jerónimo, *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil*, T.I, ed. Aranzadi, Navarra, 2009, p. 547. Artículo aparecido originariamente en RCDI, 1927, pp. 597 y ss.

⁶² AMORÓS GUARDIOLA, Manuel, "Los Registros jurídicos de bienes en Derecho español", en *II Congreso Internacional de derecho Registral, Principios y Desarrollo legislativo de los Registros jurídicos de bienes*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1973, p. 781.

⁶³ PUIG BRUTAU, José, *Compendio de Derecho Civil*, Vol. III, ed. Bosch, Barcelona, 1989, p. 536.

defecto de que adolezca el título sea subsanable o insubsanable, corresponde denegar o suspender la inscripción solicitada (art. 65 LH)⁶⁴.

4) produce efectos *erga omnes* dentro de su ámbito de publicidad, pero no tiene efecto de cosa juzgada, siendo posible una nueva presentación del título y, por tanto, una nueva calificación. Es necesario recordar, además, que los importantes efectos que produce la inscripción registral en nuestro sistema legislativo (especialmente a través del principio de la fe pública registral) determina que el legislador se preocupe en que solo tengan acceso al Registro los títulos plenamente válidos⁶⁵.

3.1.a) Naturaleza de la calificación registral

Estos caracteres determinan la naturaleza de la calificación registral. Dicha naturaleza ha sido tradicionalmente discutida por la doctrina⁶⁶. Tal y como señala

⁶⁴ Existe una amplia bibliografía relativa a la distinción entre faltas subsanables e insubsanables, pudiendo destacarse: POVEDA MURCIA, José, "Faltas subsanables e insubsanables", RCDI n. 523 (febrero 1942), pp. 65 a 83; ARNAIZ EGUREN, Rafael, "Notas al artículo 65 de la Ley Hipotecaria. La clasificación de las faltas", RCDI n. 523 (noviembre-diciembre 1977), pp. 1225 a 1247; GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "Motivos de suspensión y motivos de denegación (defectos subsanables e insubsanables)", RCDI n. 525 (marzo-abril 1978), pp. 189 a 309; GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, *Distinción entre faltas subsanables e insubsanables en la calificación registral*, Tesis doctoral de la que puede encontrarse un resumen, con alguna aportación nueva, realizado por el propio autor en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, "La calificación negativa: defectos subsanables e insubsanables", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. II, pp. 1416 a 1441. Sin embargo, debe concluirse que a pesar de todas estas aportaciones, a la hora de abordar la distinción entre faltas subsanables e insubsanables, en general "la doctrina es poco concluyente, y las decisiones de la Dirección General casuísticas", como señala PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, Manuel, *Derechos Reales, Derecho Hipotecario*, 2ª ed., ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1986, pp. 555 a 558.

⁶⁵ Cfr. SANZ FERNÁNDEZ, Ángel, *Instituciones de Derecho Hipotecario*, ed. Reus, Madrid, 1977, pp. 140 y ss.

⁶⁶ Entre los autores que han abordado la cuestión de la naturaleza de la calificación pueden destacarse: OLIVER Y ESTELLER, Bienvenido, *Derecho Inmobiliario español*, T. I, ed. Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1892, pp. 70 y 71; GALINDO Y DE VERA, León y ESCOSURA Y ESCOSURA, Rafael, *Comentarios a la Legislación Hipotecaria de España*, 4ª ed., T. II, ed. Establecimiento tipográfico de Antonio Marzo, Madrid, 1903, pp. 8 a 137; LÓPEZ DE HARO, Carlos, *Tratado de legislación hipotecaria*, ed. Hijos de Reus editores, Madrid, 1918, pp. 48 a 50; ROMANÍ CALDERÓN, J., "Carácter de la función calificadora, ¿es de naturaleza judicial o administrativa?", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 26 (febrero de 1927), pp. 81 a 86; DE CASTRO Y SANTOS, Felicísimo, *Manual de Derecho Hipotecario*, ed. Instituto Reus, Madrid, 1928, pp. 248 a 286; GALLARDO RUEDA, Arturo, "Fe pública y seguridad jurídica" *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 2, n.1 (1949), p. 71; GÓMEZ PAVÓN, Rafael, "Comentarios a la calificación registral" RCDI n.249 (febrero 1949), p. 571; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Naturaleza del procedimiento registral", RCDI n. 256 (septiembre 1949), pp. 575 a 586; VENTURA TRAVESET, Antonio, "Un aspecto inédito de la calificación registral", RCDI n. 288 (mayo 1952), p. 358; LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral*, 2ª ed., Zaragoza, 1957, pp. 394 a 405; LA RICA Y ARENAL, Ramón, "Una legislación genuinamente española", RCDI nn. 394-395 (marzo-abril 1961), pp. 432 a 444; HERNÁNDEZ

CHICO las posturas doctrinales pueden resumirse en cuatro⁶⁷: los que entienden que es una función análoga a la judicial; los que defienden que es una función esencialmente administrativa; los que la engloban dentro de la jurisdicción voluntaria; y los que la configuran como una función diferente a las anteriores. Desde el punto de vista normativo cabe destacar que la teoría de que la calificación y el procedimiento registral, en general, participan de la naturaleza de los actos de jurisdicción voluntaria, ha sido respaldada por el RD 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueba determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior⁶⁸.

3.2. La calificación de los actos y documentos administrativos

Como en toda calificación registral, la relativa a los actos administrativos que pueden tener acceso al Registro ha de referirse tanto al acto en sí mismo considerado (título material) como al documento que lo refleja (título formal). En realidad ambos aspectos están recogidos en el art. 99 RH al establecer que “la calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de este con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro”. Cabe señalar que este precepto está situado sistemáticamente entre el art. 98 RH, relativo a la calificación de los documentos notariales, y el 100 RH, relativo a la calificación de los documentos judiciales. Es interesante señalar que al igual que desde el punto de vista del alcance de la calificación, al comparar los preceptos mencionados resulta que la calificación de los documentos administrativos se sitúa en orden de su contenido y extensión entre los otros dos tipos de documentos: es una calificación menos extensa que la correspondiente a los documentos notariales, pero más extensa que la relativa a los judiciales.

Es interesante destacar que en ocasiones un documento administrativo presentado en el Registro de la Propiedad puede incorporar no tanto un acto administrativo como un negocio jurídico privado. El ejemplo más claro sería el supuesto en que una Administración hubiera adquirido por un típico negocio civil un bien inmueble no inscrito y quisiera inmatricularlo acudiendo al mecanismo de la

GIL, Francisco, *Introducción al Derecho Hipotecario*, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963, pp. 147 a 155; ROCA SASTRE, Ramón María y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Derecho Hipotecario*, T. II., 7ª ed., ed. Bosch, Barcelona, 1976, pp. 254 a 326; ÁLVAREZ-CAPEROCHIPI, José Antonio, *Derecho Inmobiliario Registral*, ed. Civitas, Madrid, 1986, pp. 66 a 75; CANO TELLO, Celestino, *Manual de Derecho Hipotecario*, 2ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 130 a 145; GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "La función registral calificadora, la protección de los consumidores y la cláusula penal en los autos del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.", RCDI n. 610 (mayo-junio 1992), pp. 1313 a 1358; VALPUESTA FERNÁNDEZ, María Rosario, *La calificación registral*, VVAA., *Derechos reales y Derecho Inmobiliario Registral*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1994, pp. 840 a 846.

⁶⁷ CHICO ORTIZ, José María, *Estudios...*, op. cit., T. I, pp. 532 a 537.

⁶⁸ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), op. cit., T. III, p. 2781.

certificación administrativa prevista en el art. 206 LH⁶⁹. Sea como fuere, la calificación ha de recaer tanto sobre el documento administrativo como sobre el acto administrativo que, en su caso, incorpore.

3.2.a) La dificultad de calificación del documento administrativo

El acto administrativo presentado por sí solo para provocar una inscripción o como complemento de otro título inscribible, refleja necesariamente el ejercicio de una potestad legal por parte de un órgano de la Administración Pública. Tal acto es dictado dentro de su competencia, y crea, extingue, modifica o tutela una situación jurídica individualizada⁷⁰. En principio parecería que solo los actos administrativos plenamente legales pueden acceder al Registro de la Propiedad⁷¹. El problema que se plantea es que el ámbito de la calificación registral respecto de los documentos administrativos queda circunscrito por lo establecido en el art. 99 RH. Por tanto puede haber un acto administrativo nulo de pleno derecho (en los términos del art. 47 LPACAP) que no podría ser calificado negativamente por el registrador competente conforme al mencionado art. 99 RH. El problema se contrae en realidad a los supuestos de los subapartados a), c), f) y g) del apartado 1 del art. 47 LPCAP⁷². La solución no puede ser admitir sin más la posible inscripción de un acto nulo de pleno derecho, por no estar recogida expresamente su calificación en el art. 99 RH. Debe entenderse que por encima de lo establecido en el art. 99 RH prevalece lo ordenado por la Ley Hipotecaria, por una mera cuestión de jerarquía normativa, por lo que en aplicación de su art. 18 debe denegarse la inscripción de tales actos nulos de pleno derecho⁷³.

Ahora bien, el hecho de que el registrador deniegue la inscripción de un acto administrativo por considerarlo bajo su responsabilidad que es nulo de pleno derecho y

⁶⁹ REMÓN PEÑALVER, Jesús, "El documento administrativo y el Registro", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. II, p. 1259.

⁷⁰ VILLAR PALASÍ, José Luis y VILLAR EZCURRA, José Luis, *Principios de Derecho administrativo*, T. II, ed. Universidad Complutense, Madrid, 1993, p. 51.

⁷¹ Como señala FERNÁNDEZ DEL POZO, Luis, "La Función Registral y el Principio de Legalidad", BCNR, n. 277 (abril 1991), p. 771, el Registrador al calificar está sujeto al principio de legalidad, que ha de significar necesariamente su sometimiento al Derecho, a todo el Derecho, sin que su labor deba consistir en una "operación mecánica de subsunción de hechos en normas legales o reglamentarias. Tanto es así que, en ocasiones, debe el Registrador reaccionar frente a disposiciones ilegales corrigiendo o incluso inaplicando su contenido"

⁷² En este sentido EGEA IBÁÑEZ, Ricardo, "Actos administrativos y Registro de la Propiedad. Calificación registral. Los efectos de la inscripción de los actos administrativos: principio de legitimación y fe pública registral. Notificación y publicidad de los actos administrativos", BCNR n. 307 (enero 1994), p. 7, que se refiere al art. 62.1.a), c), f) y g) LRJAP-PAC ya derogado pero de idéntico contenido.

⁷³ EGEA IBÁÑEZ, Ricardo, *op. cit.*, p. 8.

que por tanto no puede acceder al Registro de la Propiedad, no puede entenderse en el sentido de que declare formalmente su nulidad. La calificación no produce efectos más allá de extender, suspender o denegar la práctica del asiento correspondiente (art. 101 RH).

Existe también otra dificultad en cuanto al alcance de la calificación registral de los actos administrativos, que es el hecho de establecer en ciertas ocasiones si el posible defecto de que adolece un documento o acto administrativo presentado a inscripción es meramente formal o si en realidad afecta al fondo del mismo. Si el defecto es formal, claramente es posible la calificación registral (basada en las “formalidades extrínsecas del documento presentado” mencionadas en el art. 99 RH) pero si el defecto afecta al fondo del acto, surgirían los problemas relativos al alcance de la calificación señalados anteriormente. Un ejemplo elocuente es el de la motivación de los actos administrativos, ya que tradicionalmente se ha considerado que tendría un alcance meramente formal, pero no faltan autores que entienden que su naturaleza es sustantiva⁷⁴.

3.3. Un supuesto específico de calificación del documento administrativo: las licencias y autorizaciones administrativas

Existen distintos supuestos legales en que para inscribir un acto determinado se requiere la obtención de licencia o autorización de la Administración competente. Este tipo de licencias o autorizaciones son frecuentes en el ámbito urbanístico, pero también se dan con relación a la protección medioambiental y del dominio público. Una cuestión problemática es la de determinar si el registrador puede o no examinar la legalidad de una licencia dada, por ejemplo, por un Ayuntamiento. Y dentro de este ámbito un supuesto especialmente complejo tiene lugar en los casos en que dicha licencia en realidad se obtuvo en virtud de silencio administrativo de carácter positivo (que, como se verá posteriormente, es especialmente problemático respecto de actos urbanísticos).

Lo que interesa en este punto no es analizar el contenido general de las distintas normas legales que regulan tales autorizaciones, ni el alcance que tiene el caso particular del silencio administrativo, sino su alcance a efectos de calificación registral. Es decir, en los casos en que se alegue la existencia de licencia o autorización administrativa obtenida a través de silencio administrativo, cabe plantear si el registrador puede y debe examinar tanto si es posible tal silencio positivo como si, admitido este, el acto amparado por dicho silencio administrativo positivo es o no conforme a la normativa aplicable⁷⁵. Esto es especialmente interesante en el ámbito

⁷⁴ DESDENTADO DAROCA, Eva, “La motivación de los actos administrativos y su control. Reflexiones críticas sobre las últimas orientaciones”, RVAP, n. 84 (mayo-agosto 2009), p.129: destaca también las dificultades que surgen al poner en relación la motivación de los actos administrativos con la utilización de conceptos jurídicos indeterminados y al confrontar la discrecionalidad de la Administración con su posible arbitrariedad.

⁷⁵ Para un análisis sobre la imposibilidad del silencio administrativo estimatorio en los casos en que pueda suponer la adquisición de facultades relativas al dominio público, cfr. FORTES MARTÍN, Antonio, 49

urbanístico: la duda o problema es determinar si el registrador puede apreciar la existencia de un silencio administrativo positivo y si el acto para el que se pretende su existencia es o no conforme, por ejemplo, al planeamiento urbanístico.

Pero hay que ir un paso más adelante. Cabe observar que la mayor parte de los escándalos urbanísticos que se han producido en nuestro país no han resultado de que se haya actuado en base a un silencio administrativo no querido por los Ayuntamientos, sino que se han producido por actuaciones expresas de los Ayuntamientos, que han concedido licencias posteriormente declaradas nulas por los tribunales. La constatación de este hecho puede llevar a reflexionar acerca de cuál ha de ser la actuación del registrador no solo en los términos anteriormente expresados relativos al silencio administrativo, sino en general si debe comprobar con carácter general la legalidad de las licencias incluso si son expresas. Son cuestiones complejas para cuya posible respuesta se va a examinar con carácter general la calificación de las licencias o autorizaciones administrativas y con carácter particular la calificación de los actos amparados por posible silencio administrativo.

La calificación registral, como se señaló anteriormente, se refiere por regla general al ámbito de la validez de los negocios inscribibles. En estos caso es obvio que el registrador no solo es competente para calificar, sino que tiene la obligación de resolver (art. 18 LH). Hay que recordar que respecto de las resoluciones administrativas o judiciales las facultades de calificación se restringen, ya que no puede enjuiciar los fundamentos de las mismas. Pero de lo que se trata ahora es de determinar si han de calificarse los requisitos, permisos o licencias administrativas exigidas legalmente para inscribir alguno de los actos o negocios que pueden acceder al Registro.

3.3.a) La supuesta imposibilidad de calificación de las licencias y autorizaciones administrativas

En principio puede parecer que el registrador no se debe pronunciar sobre si el permiso o licencia dados por la Administración son correctos. El registrador podrá examinar los aspectos externos (si formalmente se ha concedido la licencia) pero no los internos (si la licencia está bien o mal concedida). Esta actuación sería análoga a la actuación registral en cuanto al devengo y pago de los impuestos: los arts. 254 y 255 LH exigen para inscribir que se acredite el pago del impuesto correspondiente, pero no requieren que se verifique que la liquidación del mismo ha sido correcta (y dado el sistema de autoliquidación en distintos impuestos⁷⁶, es perfectamente posible que la misma sea errónea).

“Silencio administrativo y constitución de empresas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *El silencio en la actividad de la Administración Pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 163 a 169.

⁷⁶ Por ejemplo, cfr. art. 99 Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Es decir, el Registrador no debería calificar si la licencia está bien o mal concedida (lo que corresponde en exclusiva a la Administración y, en su caso, a los Tribunales), pero es que tampoco podría técnicamente (los Ayuntamientos cuentan para resolver con sus propios servicios técnicos). Por tanto, no podría emitir un juicio sobre los aspectos sustantivos (adecuación al planeamiento) de la licencia, ni puede en consecuencia asumir las responsabilidades que de ello podrían derivarse. Tampoco sería un argumento para exigir la calificación de las licencias o autorizaciones administrativas el entender que en caso de que se practicara la inscripción del acto o negocio sujeto a una autorización ilegal, esta, de algún modo, quedaría subsanada (cfr. art. 33 LH). Tal licencia o autorización del acto inscrito tampoco gozaría de la presunción de exactitud y veracidad y menos aún produciría ningún beneficio a favor de un tercer adquirente: la calificación no se pronuncia sobre los aspectos sustantivos de la licencia, sino solo sobre su existencia y los requisitos formales extrínsecos de la misma; además se aplica el principio general de que el adquirente se subroga frente a la administración en la situación del transmitente (recogido en el actual art. 27 TRLSRU).

Obstáculos para la calificación registral

Algunos de los obstáculos más importantes en cuanto a la calificación registral de las autorizaciones administrativas tienen que ver con su propia naturaleza de acto administrativo. En concreto, tales obstáculos son la ejecutividad del acto administrativo, su carácter vinculante, la exclusividad competencial de la Administración y, sobre todo, la presunción de validez del propio acto (recogida actualmente en el art. 39 LPACAP).

La mencionada presunción de validez del acto administrativo se basa en razones de orden público y solo puede ceder en casos muy concretos, como la incompetencia del órgano que haya dictado el acto, la inadecuación del procedimiento seguido o que afecte a terceros que no hayan intervenido en dicho procedimiento. En todo caso se tratará de una decisión compleja técnicamente.

El Tribunal Supremo se ha referido en distintas ocasiones a la presunción de validez (también denominándolo presunción de legitimidad o de legalidad), distinguiéndolo por regla general del principio de ejecutividad o ejecutoriedad (SSTS de 26 de marzo de 1981 y de 25 de octubre de 1986). En cualquier caso, debe señalarse que la presunción de validez de los actos administrativos en general, descansa en la idea de que tales actos deben obligar en cuanto a su cumplimiento puesto que “son decisiones de un poder público, adoptadas presuntamente por razones de interés general”. Por tanto la obligatoriedad de los actos administrativos se fundamenta precisamente en la presunción de validez de los mismos, lo que a su vez es consecuencia de las prerrogativas de autotutela de la Administración. No obstante, la presunción de validez tiene alcance *iuris tantum* ya que es posible que dicha eficacia quede destruida a través la impugnación del acto de que se trate o por su revocación o revisión de oficio por la propia Administración. Por tanto el acto administrativo incluso inválido, aún con evidencia, y mientras no se declare formalmente su invalidez y consiguiente nulidad,

despliega su eficacia y debe ser ejecutado: incluso un acto que se considere subjetivamente ilegal debe ser aplicado y ejecutado mientras no se declare nulo⁷⁷.

Sin embargo, para PARADA lo que distingue al acto administrativo del acto o negocio jurídico-privado no es tanto la presunción de validez como su ejecutoriedad. Señala que los actos jurídicos privados también se presumen eficaces (por ejemplo los contratos entre los particulares o los testamentos), pero que no les alcanza la ejecutoriedad, la potestad que tiene la Administración de llevar a efecto el acto administrativo por sí misma, sin necesidad de intervención judicial alguna⁷⁸.

La presunción de validez de los actos administrativos (art. 29 LPACAP) y su ejecutoriedad (art. 98 LPACAP) no significa que el acto dictado sea inmediatamente eficaz, al menos para los ciudadanos, en cuanto que pueden existir algunos condicionantes previstos en la propias normas legales como son: si el propio acto establece o fija una fecha posterior a partir de la que ha de producir efectos; si el acto necesita de una aprobación o autorización de un órgano superior; o si el acto requiere notificación o publicación para su eficacia.

Como señala SÁNCHEZ MORÓN, los dos primeros supuestos de suspensión de la eficacia del acto no dejan de ser excepcionales y la publicación del acto puede sustituir a la notificación en ciertos casos. Sin embargo sí que es frecuente, y es lo normal, que la eficacia del acto para sus destinatarios, es decir, su eficacia externa, dependa de su notificación a los dichos interesados. La notificación o, en su caso, publicación del acto asegura que los interesados conozcan el acto. Esto permite tanto que tengan dicho conocimiento del mismo y de las consecuencias de su incumplimiento, como que puedan impugnarlo. En algunas ocasiones la notificación o publicación se refiere no solo al acto final sino también a su tramitación. No es de extrañar que la notificación sea concebida como una “garantía esencial, de la que depende tanto la ejecutividad del acto, su fuerza efectiva de obligar, como el inicio de los plazos para recurrirlo”, por lo que la Ley regula de forma minuciosa su régimen, existiendo además una jurisprudencia muy copiosa⁷⁹.

3.3.b) Colaboración del Registro en materia de actos administrativos incluso sin previa calificación

Señalada la importancia que tiene la publicación o notificación para la validez de los actos administrativos y, entre ellos, para las autorizaciones o licencias, es evidente que el Registro de la Propiedad puede prestar una importantísima ayuda a la hora de establecer quiénes han de ser notificados e incluso dónde han de serlo. Esto es posible

⁷⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo. Parte general*, undécima edi., ed. Tecnos, Madrid, 2015, pp. 550 y 551.

⁷⁸ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo. Tomo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 23ª edi., ed. Ediciones Académicas, Madrid, 2017, pp. 66 y 67.

⁷⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *op. cit.*, p. 552.

confrontando el área o territorio afectado por un acto administrativo con las fincas inscritas en dicho territorio. Antes de la utilización de los sistemas de representación gráfica de las fincas no era posible realizar esta comprobación. Sin embargo actualmente sí es posible tal actuación: bastará con superponer la planimetría del territorio afectado por una actuación administrativa con las correspondientes representaciones gráficas registrales para determinar qué fincas resultan afectadas y, con ello, quienes son los titulares de las mismas que deben ser notificadas. Además es incluso posible determinar el lugar y forma en que pueden ser notificados dichos titulares: el párrafo segundo de la letra e) del art. 9 LH prevé la posibilidad de que “por nota marginal se hagan constar las circunstancias de un domicilio, dirección electrónica a efectos de recibir comunicaciones y notificaciones electrónicas y telemáticas relativas al derecho inscrito. Las comunicaciones a través de medios electrónicos y telemáticos serán válidas siempre que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las comunicaciones, y se identifique de forma auténtica o fehaciente al remitente y al destinatario de las mismas”.

La utilización de estos medios de que actualmente dispone el Registro de la Propiedad para determinar fácilmente quienes son los afectados por una actuación administrativa y cómo pueden ser notificados, requiere únicamente una adecuada coordinación entre las representaciones gráficas registrales y las utilizadas por la Administración. Tal coordinación, que sería análoga a la que existe con el Catastro, permitirá superponer y comparar la información administrativa con la registral.

3.3.c) Posibilidad de calificación registral de las autorizaciones administrativas, especialmente en los supuestos de silencio administrativo

Como se acaba de señalar, el problema de si el registrador puede o no apreciar la validez o invalidez de un acto administrativo a través de la calificación presenta múltiples dificultades. Y este problema se acentúa cuando lo que quiere determinarse no es la calificación de un acto administrativo a los efectos de su inscripción (respecto de la que sirve de guía los criterios recogidos en el art. 99 RH) sino en los casos en que tal acto es complementario a un título presentado para su inscripción. Una de las razones de esta dificultad estriba en el hecho de que el significado y los efectos de la invalidez no son los mismos en el Derecho privado, ámbito en el que normalmente se desenvuelve el Registro de la Propiedad, que en el Derecho administrativo. Hay que insistir en el hecho de que un acto administrativo nulo de pleno derecho mientras no sea declarado así, sigue produciendo efectos y es obligatorio. También hay que referirse al hecho de que las categorías relativas a la ineficacia de los actos no son idénticas en el Derecho privado y en el Administrativo. Por ejemplo, en este último se suele reconocer la existencia de actos afectados por irregularidades no invalidantes, categoría esta distinta de la nulidad o anulabilidad que sí que se presentan de forma análoga en ambas ramas del Derecho⁸⁰.

⁸⁰ Tales actos son aquellos que sufren de defectos formales que no impiden que el acto alcance su fin y que no producen indefensión, tal y como resulta del actual art. 48.2 LPACAP.

Sin embargo y a pesar de todas las dificultades señaladas, puede defenderse que el registrador deba tener en cuenta en el momento de calificar un documento sujeto a autorización administrativa o a licencia, si estas son o no conformes al ordenamiento y, tratándose de actos urbanísticos, si se acomodan o no al planeamiento. La razón última radica en el hecho de que la protección de los intereses públicos en juego determina que sea necesaria la colaboración de todas las autoridades públicas y el registrador, especialmente en el momento de calificar, ejerce una función pública, como funcionario que es. No obstante, el admitir esta postura favorable a la calificación de las autorizaciones, permisos o licencias administrativas presenta importantes dificultades con relación a los casos de silencio administrativo.

El problema de la calificación en casos de silencio administrativo

El silencio administrativo ha sido concebido en nuestra legislación con un carácter eminentemente garantista y protector de los ciudadanos, relacionado con la obligación de la Administración de actuar y que viene a funcionar, especialmente el positivo, como una técnica ficcional al servicio de la superación del obstáculo de la falta de pronunciamiento administrativo para el acceso a la tutela judicial efectiva⁸¹. Pero la admisión o no del silencio administrativo de carácter positivo o estimatorio de la pretensión del particular dista de ser cuestión sencilla, dada la existencia de intereses contrapuestos (particulares o generales), principios jurídicos distintos (seguridad jurídica, protección del medio ambiente y ordenación del territorio) y normativa legal diversa (disposiciones europeas sobre servicios, legislación estatal administrativa y urbanística y legislación autonómica también urbanística y de regulación del suelo)⁸².

Donde mayores dificultades existen a la hora de admitir la calificación registral de posibles actos administrativos sujetos a silencio administrativo, es en los casos de silencio positivo, ya que el mismo podría amparar actuaciones o facultades contrarias a la ordenación urbanística⁸³. Por ello se ha defendido, desde el punto de vista de la

⁸¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, "El silencio administrativo, especialmente el de sentido estimatorio, como aporía. Apuntes de una posible vía de superación", en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *op. cit.*, pp. 13 a 16. Destaca este autor la existencia de una aporía en el mismo concepto del silencio administrativo positivo, en cuanto que parece contradecir el principio constitucional de preferencia del interés público sobre el particular (*ib.* p. 22).

⁸² RUIZ BURSÓN, Francisco Javier, "Licencias urbanísticas y silencio administrativo", RGDA, n. 53 (enero 2020), p. 3, disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=53 (último acceso: 20 de abril de 2020).

⁸³ Hay que recordar que en materia urbanística la regulación del silencio administrativo se aparta de lo establecido en general en la LPACAP, En el TRLSRU se establece tanto la imposibilidad de adquirir por silencio administrativo "facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística" (art. 11.3) como la regla general de silencio administrativo negativo o denegatorio para ciertos actos, como las obras de edificación (art. 11.4). Existen diversas Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a estas cuestiones; entre las más recientes pueden destacarse: STC 29/2015, de 19 de febrero y STC 143/2017, de 14 de diciembre (que, como se verá a continuación, declara la inconstitucionalidad de

calificación registral, que debe determinarse si el acto urbanístico presentado a inscripción amparado por un posible silencio positivo es o no conforme al planeamiento urbanístico, de tal forma que de no serlo, deberá calificarse negativamente (por todas, la RDGRN de 17 de junio de 2010).

En algunos supuestos de concesión de licencia por silencio administrativo es posible que el registrador al calificar acuda a la propia Administración: así lo prevé el art. 79 RD 1093/1997, en cuanto que en los supuestos indicados en el mismo si no se aporta la correspondiente licencia, el registrador remitirá copia de los títulos presentados al Ayuntamiento para su examen. Se trata en buena medida de una posibilidad intermedia entre no calificar e inscribir sin más el título amparado en una licencia obtenida por silencio administrativo y calificar la adecuación del acto recogido en dicho título a la legislación y planeamiento urbanístico.

Sin embargo, en otros supuestos, la calificación no puede recurrir a la actuación de la misma Administración. Tal y como señala la RDGRN de 15 de septiembre de 2009 su doctrina tradicional fue favorable a la inscripción de actos urbanísticos amparados en el silencio administrativo positivo. Pero para ello se entendía que debían concurrir dos requisitos: cumplimiento de lo ordenado al efecto por la normativa administrativa, y que no exista declaración administrativa en contrario, que señale el conculcamiento del planeamiento urbanístico. Conforme a dicha Resolución el problema era que desde un punto de vista estrictamente registral, el registrador carecería por lo general de elementos de juicio suficientes para apreciar la eventual ilegalidad urbanística cometida. Así sería posible que se practicara inscripción si el interesado manifestaba que no se le había notificado resolución denegatoria.

Sin embargo, tal doctrina tuvo que ser revisada a la luz de la STS de 28 de enero de 2009, que estableció que no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias que contradigan la ordenación territorial o urbanística⁸⁴. Este criterio se confirmaría por el art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, que establece claramente el silencio administrativo desestimatorio o negativo en supuestos tales como las segregaciones, parcelaciones, edificaciones u obras, entre otros.

La DGRN se adaptó tanto al criterio jurisprudencial (por ejemplo en la Resolución de 17 de junio de 2010) como a lo establecido legalmente con posterioridad. Así la RDGRN de 3 de julio de 2015 destaca que para practicar la correspondiente inscripción relacionadas con este tipo de materias, se necesita una manifestación expresa de la

ciertos incisos del art. 11.4 TRLSRU como el relativo a considerar que el silencio administrativo denegatorio se extiende necesariamente a las parcelaciones o segregaciones).

⁸⁴ Critica esta Sentencia LASO BAEZA, Vicente, "El silencio positivo contra legem tras la Ley 4/1999, de 13 de enero. Una solución legal frustrada por el Tribunal Supremo", en RCDI, n. 714 (julio-agosto 2009), pp. 2222 a 2230.

Administración relativa al hecho de que las facultades adquiridas por el interesado no son contrarias a la ordenación urbanística aplicable.

Sin embargo el problema es, en todos estos casos, cuál ha de ser la actuación del registrador. En la Resolución de 3 de julio de 2015 se indica que no es el registrador quien ha de apreciar si la obra se adecua a la legalidad urbanística, sino que tal control de legalidad corresponde a la Administración, y en última instancia a los tribunales de justicia. Pero en otras ocasiones ha señalado la imposibilidad de practicar una inscripción amparada en el silencio positivo de la Administración, al no poder entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias que resulte contrarias al planeamiento urbanístico. En este sentido se manifiesta la RDGRN de 12 de noviembre de 2012, que tiene en cuenta además lo establecido en la legislación autonómica, que en el caso concreto resuelto por dicha Resolución, exigía la correspondiente licencia. Es importante destacar que la legislación autonómica en esta materia es determinante, como se verá a continuación.

El apartado 4 del art. 11 TRLSRU, estableció expresamente el silencio negativo para los actos referidos anteriormente (segregaciones, parcelaciones, edificaciones, obras, etc.) al entender que no pueden obtenerse por silencio administrativo facultades o derechos que sean contrarios a la ordenación urbanística. Sin embargo en esta materia debe acudir además a lo establecido en la legislación autonómica en lo que sea competente. La STC 143/2017, de 14 de diciembre, declaró inconstitucionales y nulos algunos incisos de las letras a) y d) de dicho precepto (alguno de los cuales se refiere precisamente al silencio negativo respecto de las segregaciones y parcelaciones) y, al mismo tiempo, señaló que son constitucionales (en los términos establecidos por la propia Sentencia) otros incisos (como lo relativo a nuevas construcciones). Reitera dicha constitucionalidad la STC 75/2018, de 5 de julio.

Aunque el esquema legislativo que resulta de todo lo señalado es complejo, lo que debe tenerse en cuenta es que en realidad las competencias estatal y autonómica en esta materia son en muchas ocasiones concurrentes, como destaca la RDGRN de 13 de diciembre de 2018. A pesar de esta complejidad, parece posible concluir en base a lo señalado, que el registrador debe calificar si una licencia obtenida por silencio positivo (cuando sea posible) es o no conforme al planteamiento urbanístico y a la legislación en general, y que este mismo criterio puede aplicarse también a los casos en que la licencia es expresa. Por tanto, debe concluirse, como se señaló anteriormente, que hay que admitir la calificación en todos estos casos, ya que la defensa del interés público también atañe a los registradores de la propiedad como funcionarios públicos que son.

3.4. La calificación respecto de la emisión de publicidad formal

Como se indicó anteriormente, a través de la publicidad formal cualquiera que tenga un interés legítimo puede conocer el contenido de los libros registrales en lo que concierna a tal interés. Pero este conocimiento requiere que el registrador competente para emitirla compruebe que el interés del interesado sea legítimo y que la publicidad emitida se limite a lo necesario para colmar dicho interés. Para ello es necesario una previa calificación registral de ambos extremos: si el solicitante tiene interés legítimo y si la publicidad emitida es suficiente para satisfacer tal interés.

No obstante, esta calificación registral requiere una cierta justificación en cuanto que se aparta a los supuestos ordinarios de calificación (que se refieren a títulos presentados para su inscripción). El actual párrafo primero del art. 221 LH establece que "Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos". De la importancia que tradicionalmente ha tenido este precepto da cuenta el hecho de que el mismo texto se recogiera exactamente igual en la Ley Hipotecaria de 1861 y prácticamente igual en el art. 607 CC ("El Registro de la Propiedad será público para los que tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales anotados o inscritos"). Sin embargo debe tenerse en cuenta que la realidad social ha cambiado enormemente en estos años: si en 1861 no existía ninguna preocupación, ni siquiera en la doctrina, sobre el derecho a la intimidad, hoy día debe destacarse el enorme impulso que tal derecho ha tenido (por poner un ejemplo, la reciente Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que encuentra su fundamento último, según su exposición de motivos, en el art. 18.4 CE).

3.4.a) Incidencia del derecho a la intimidad personal en materia de publicidad registral

En principio la finalidad del Registro de la Propiedad de dar publicidad de lo inscrito, puede contraponerse con la protección de la intimidad o de los datos personales, sobre todo teniendo en cuenta que en el origen histórico de la regulación de dicha publicidad no se concebían tales derechos a la intimidad o a la protección de los datos personales. No obstante estos preceptos procedentes del siglo XIX pueden tener pleno acomodo en la idea del respecto al derecho a la intimidad. Para ello basta con realizar una adecuada interpretación de qué se entiende por "interés conocido" que es el que justifica la emisión de la publicidad formal. La DGRN ha señalado reiteradamente que el interés de quien quiere obtener dicha publicidad ha de ser "directo, conocido, legítimo y patrimonial" (entre las Resoluciones más recientes pueden señalarse las de 19 de diciembre de 2016, 9 de enero de 2018 o 1 de agosto de 2018). Por tanto quien no tenga tal interés, no podrá obtener publicidad de los asientos registrales. Sin embargo hay que hacer una cierta matización a la doctrina señalada, pues en los casos señalados (y en la mayoría de los abordados por la Dirección General) la petición tiene su origen en una solicitud de un particular. Pero las limitaciones en cuanto al interés necesario no pueden suponer que se desconozcan otras finalidades como el auxilio judicial, la colaboración fiscal, o la aportación de datos a la Administración⁸⁵.

En cualquier caso, la calificación tanto del interés del solicitante de la información registral como de qué extensión debe tener la misma (excluyendo aquellos datos personales que no sean necesarios para la finalidad legítima perseguida por dicho solicitante), no es fácil porque se contraponen derechos fundamentales. La propia

⁸⁵ GIMENO Y GÓMEZ LAFUENTE, Juan Luis, "La calificación en la publicidad formal", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. III, p. 2447.

Constitución tras proclamar el derecho a la información en el apartado 1 de su artículo 20 el derecho a una información veraz, establece como límite al mismo, el respeto a los demás derechos fundamentales (apartado 4 del art. 20), entre los que se encuentra precisamente la intimidad y la protección de datos (art. 18.1 y 18.4 CE). Existe una amplia jurisprudencia constitucional acerca de cómo conjugar estos derechos en principio enfrentados (pueden señalarse, entre otras, STC 6/1981, de 16 de marzo, STC 105/1990, de 6 de junio, STC 200/1998, de 14 de octubre, STC 156/2001, de 2 de julio, STC 121/2002, de 20 de mayo, STC 39/2016, de 3 de marzo...).

En cuanto a los datos o a la información protegida, debe considerarse que actualmente y dada la informatización de los Registros de la Propiedad, los mismos contienen información susceptible de ser protegida a través de la legislación de protección de datos. Por tanto los datos registrales susceptibles de ser protegidos respecto de su publicidad no son solo los que afecten a la intimidad de la persona, sino que pueden ser otros que afecten a los derechos de las personas a quienes los datos de carácter personal se refieran, en cuanto a su derechos, sean o no fundamentales. Por ejemplo, aquellos que permitan identificar a las personas, o sus caracteres ideológicos, raciales, sexuales, económicos o de cualquier otro índole. También en esta materia existen numerosas Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado relativas a la protección de datos personales en cuanto a su publicidad formal. Por ejemplo en materia de domicilio cabe citar, entre las más recientes, la RDGRN de 25 de noviembre de 2016, la RDGRN de 26 de junio de 2017, o la RDGRN de 3 de abril de 2018; o en materia de publicidad del precio de un compraventa inscrita en el Registro de la Propiedad, la RDGRN de 6 de noviembre de 2017, la RDGRN de 11 de diciembre de 2017, la RDGRN de 15 de mayo de 2018 o la RDGRN de 19 de junio de 2018.

Le calificación negativa del registrador a expedir la publicidad formal solicitada, permite al interesado interponer recurso ante la Dirección General de Registros y del Notariado, conforme a la remisión que el artículo 228 LH hace actualmente a lo dispuesto en los artículos 327 y 328 de la misma LH.

4. Concepto de finca registral, distinción de figuras afines y clases

4.1. El concepto de finca registral

Se ha destacado anteriormente la importancia que el concepto de finca tiene respecto al Registro de la Propiedad. Tal importancia resulta tanto del hecho de que el Registro se organiza por fincas (el ya referido sistema de folio real) como por el hecho de que el objeto de la inscripción y publicidad registral son los derechos reales sobre bienes inmuebles. La determinación de cuáles son los bienes inmuebles resulta del art. 334 CC, en una enumeración que, sin embargo no permite definir a su vez qué se entiende por finca.

4.1.a) Concepto tradicional

Tradicionalmente se ha considerado a la finca como un “trozo de terreno”, y a la finca registral simplemente como un “trozo de terreno susceptible de abrir folio registral”.

Las dos definiciones anteriores pecan quizás de demasiado simplistas, aún cuando se intente completarlas añadiendo requisitos tales como que es necesario que tal trozo esté delimitado por un “línea poligonal” o que pertenezcan a un solo propietario o a varios en indiviso. No obstante hay que reconocer que tal concepto tradicional, a pesar de su simplicidad, ha permitido distinguir entre finca material (el trozo de terreno), finca registral (la que permite la apertura de folio registral) y finca funcional (la finca que se define en virtud de una finalidad o unidad económica), y que estas distinciones han permitido dar respuesta a supuestos concretos que no encajaban claramente en un concepto unitario de finca. Por ejemplo, es posible que una solo finca registral comprenda varias parcelas (no coincidirían los conceptos de finca material y registral, pero sí los de finca registral y funcional), o es posible abrir varios folios registrales a una misma edificación (en el caso de la propiedad horizontal). El concepto de finca funcional tiene quizá una importancia menor y sirve más bien para modular los conceptos de finca material y, especialmente, de finca registral. Por una parte la necesidad de que la finca cumpla una función o finalidad económica justifica excluir del concepto de finca registral a aquellas fincas formadas por divisiones o segregaciones que contravienen la legislación de unidades mínimas de cultivo o la urbanística. Y por otra parte, permite el acceso al Registro de fincas formadas por varias parcelas separadas entre sí, siempre y cuando formen una unidad de explotación (las denominadas fincas discontinuas).

Como se puede observar, el concepto de finca, sobre todo la denominada finca material, determina que deba considerarse que la finca es una especie dentro de la categoría de bienes inmuebles. Toda finca es un inmueble, pero no al revés: las denominadas pertenencias y las partes integrantes (conceptos elaborados por la doctrina alemana y que pueden rastrearse fácilmente en el art. 334 CC) son inmuebles, pero no fincas registrales. En todo caso pueden tener acceso al Registro de la Propiedad no como fincas independientes sino como características o cualidades de otras fincas registrales. En este sentido puede admitirse como definición de finca registral: “bien inmueble consistente en un espacio suficientemente delimitado y susceptible de aprovechamiento independiente, perteneciente a un solo propietario o a varios en comunidad, que opera en el tráfico jurídico como una unidad y que es susceptible de abrir folio registral”⁸⁶.

4.1.b) Concepto legal

⁸⁶ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, “Teoría general de los bienes y las cosas”, RCDI, n. 676 (marzo-abril 2003), pp. 961 y 962.

Una primera definición legal de finca tuvo lugar con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Tal definición se ha venido mantenido en el actualmente vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. En concreto se establece en el apartado 1.a) de su artículo 26:

(Constituye finca)... “la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral”.

El precepto, pues, viene a definir tanto a la finca en general como la finca registral. En cuanto a la finca en general viene a distinguir los supuestos en que hay o no edificación. Ello permite incluir en el concepto de finca tanto el suelo rústico como el edificado, o que se encuentre en cualquier situación intermedia. La inclusión de la edificación como finca justifica que no se recoja en el precepto la idea señalada tradicionalmente por la doctrina de terreno delimitado por una “línea poligonal”, ya que es perfectamente posible que la edificación se encuentre en el vuelo o incluso en el subsuelo de una parcela. No obstante sería un error creer que la delimitación perimetral de la finca ha dejado de tener importancia. El artículo 9 LH en su letra b) determina la posibilidad de representación gráfica de las fincas, tanto basada en la cartografía catastral como en otra distinta, pero que “habrá de respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral”. Parece por tanto que la finca, sea cual sea su naturaleza, debe quedar incluida de alguna forma dentro de lo que sería un perímetro o línea poligonal, incluso si por su naturaleza no es esencialmente perimetral.

El concepto legal reitera el criterio tradicional de que es necesario que la finca pertenezca a un propietario o varios en proindiviso. La finca, por tanto, ha de pertenecer a alguien, ya sea a título particular o en comunidad. No obstante hay que hacer un par de matizaciones. Por una parte, debe incluirse algún supuesto distinto de titularidad única o en proindiviso, como en los supuestos de pertenencia a cónyuges sujetos al régimen matrimonial de la sociedad de gananciales. Por otra parte, deben entenderse excluidos aquellos supuestos en que a varios propietarios se les adjudica no la totalidad de la finca en proindiviso, sino partes concretas y determinadas de la misma. No solo eso, el artículo 26 señala que la finca es “atribuida exclusiva y excluyentemente”. Podemos extraer tres posibles consecuencias: el precepto remacharía la idea de vincular finca con un dominio que sea también exclusivo y excluyente, pero lógicamente, delimitado siempre por la función social de la propiedad. Podría aplicarse tal idea de titularidad a todos los supuestos, incluso si la finca es de dominio público. Y, finalmente, parece de forma implícita rechazarse la posibilidad de doble inmatriculación sobre la finca, de forma que el verdadero propietario siempre podrá excluir de su titularidad aparente al que contradiga su derecho de dominio.

Pero el artículo 26 no solo habla de finca en general (llamada por la doctrina en general finca material, o finca civil por ARNAIZ EGUREN⁸⁷), sino que también habla de finca registral. Lo hace de forma que la característica de ser “registral” es un añadido al concepto de finca en general: la finca registral es una finca, una unidad de suelo o edificación que, además, puede abrir folio registral. Se superaría por tanto, un concepto puramente formalista de la finca registral. No basta con que se abra folio registral: para que la finca sea finca registral ha de cumplir con los requisitos materiales señalados por la norma.

4.2. Figuras afines a la finca registral

Sentado todo lo anterior en cuanto a la relación entre finca material – inmueble y en cuanto al concepto de finca registral como especificación del concepto de finca material, es necesario apuntar las diferencias existentes entre las fincas registrales y las parcelas catastrales y urbanísticas. En ocasiones estos términos se confunden pero deben ser distinguidos claramente. Y tal diferencia debe recaer no solo en el hecho evidente de su distinto emplazamiento regulatorio (leyes hipotecarias, catastrales y urbanísticas, respectivamente) sino en su propio concepto. Es indudable que en múltiples ocasiones tales conceptos se estarán refiriendo a una misma realidad física, y que de hecho es pretensión del legislador el conseguir que ocurra así en general (no es otra la finalidad de toda la normativa reguladora de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad).

4.2.a) La parcela catastral

La definición de parcela o inmueble a efectos catastrales resulta del art. 6 del TRLCI, que empieza caracterizándola como la “porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios pro indiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño, y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble”. Quizá la forma más sencilla de distinguir la finca registral de la parcela catastral es atender a los distintos principios en que se inspiran. Como señala GARCÍA GARCÍA⁸⁸, en la finca registral predomina la idea de la voluntad del propietario y de ser objeto del tráfico jurídico, frente a la parcela catastral, en la que predomina el interés público de carácter tributario que excluye la voluntariedad del propietario y, además, en la práctica pueden acentuarse las diferencias por haber surgido la finca registral y la parcela catastral en diferentes momentos.

Distinción entre el Registro de la Propiedad y el Catastro

⁸⁷ ARNAIZ EGUREN, Rafael, “El concepto...”, *op. cit.*, pp. 379 y 380

⁸⁸ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 77.

Puede considerarse que las diferencias existentes entre la finca registral y la parcela catastral derivan en buena medida de las existentes entre las instituciones que las amparan. Frente al concepto del Registro de la Propiedad, institución jurídica dependiente del Ministerio de Justicia que tiene por finalidad el dotar de seguridad jurídica al tráfico inmobiliario, en los términos que se examinaron anteriormente, el Catastro sería un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda, en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales (todo ello conforme al art. 1.1 TRLCI) y cuya misión no es la de señalar efectos jurídicos sustantivos a las titularidades inmobiliarias, como ocurre con el Registro de la Propiedad. En realidad tiene como finalidad la justicia tributaria y la asignación equitativa de los recursos públicos⁸⁹.

No se puede negar que a pesar de sus diferencias tanto el Catastro como el Registro se vienen a referir en última instancia a la denominada “administración del territorio”, a la relación entre las personas y el territorio, a los derechos de base inmobiliaria. De ahí que en ciertas ocasiones se haya planteado en el ámbito del derecho internacional y comunitario europeo a cuál de dichas instituciones deberían aplicarse sus normas, si al Catastro o al Registro⁹⁰. O incluso se ha llegado a entender que debe superarse la distinción entre finca registral y parcela catastral, hablando por ejemplo de “unidades territoriales”⁹¹, lo cual no sería, en muchas ocasiones, sino una antesala de la unificación de ambas instituciones⁹².

No obstante, VÁZQUEZ ASENJO⁹³ señala hasta siete diferencias existentes entre Registro y Catastro (de concepto, espaciales, temporales, voluntariedad, formales, finalistas y jurídicas). Ahora bien, estas diferencias no impiden que ambas instituciones mediante la oportuna coordinación puedan dar lugar a lo que él denomina “predio integral” que englobaría el concepto de inmueble tanto a efectos catastrales como

⁸⁹ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro”, Revista CT: Catastro, n. 84 (agosto 2015), p. 14.

⁹⁰ Cfr. TRUJILLO CABRERA, Carlos, “La directiva INSPIRE en España: ¿Registro o Catastro?”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 47 a 80.

⁹¹ Cfr. KAUFMANN, Jürg, “Catastro 2014: una visión del sistema de Catastro futuro”, Revista CT: Catastro, n. 45 (octubre 2002), pp. 83 a 91.

⁹² Critica tal posible unificación CORREDOR SIERRA, Beatriz, *La distinción entre catastro y registro: ¿deben ser una institución o dos instituciones separadas, aunque coordinadas?, Diferencias entre finca registral y Parcela Catastral*, disponible en <http://181.189.159.2/2014/septiembre/cadri/contenido/ponencias/Beatriz%20Corredor/Catastro%20y%20registro.pdf> (último acceso: 11 de marzo de 2019)

⁹³ VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2013, p. 96.

registrales. En efecto, hay que señalar actualmente cómo la parcela catastral tiene cada vez más importancia a efectos registrales: el art. 9 LH señala actualmente la necesidad de que conste en la inscripción de fincas registrales la referencia catastral de las mismas, el hecho de estar la finca coordinada o no con el catastro, además de su representación gráfica georreferenciada, preferentemente catastral. Sin embargo lo cierto es que sigue habiendo importantes diferencias en el concepto catastral y registral de bienes inmuebles, y que el Registro y el Catastro son autónomos, con funciones claramente diferenciadas⁹⁴.

La parcela catastral y la finca registral

El referido art. 6 TRLCI viene a referirse además a otros inmuebles que lo son a efectos catastrales, pero que no son verdaderas “parcelas catastrales”, en el sentido de que no son una porción de suelo. Pero lo cierto es que actualmente puede establecerse en muchos casos su correlación con la correspondiente finca registral. Así ocurre respecto de los distintos elementos que integran una propiedad horizontal (art. 6.2.a) TRLCI), explotaciones como centrales energéticas, presas, autopistas o aeropuertos (art. 8 TRLCI, por remisión del 6.2.b) y derechos de superficie y concesiones administrativas (art. 6.2.c) TRLCI). Todos ellos pueden ser objeto hoy día de inscripción registral, incluso las explotaciones referidas en su artículo 8, ya que actualmente se permite la inscripción de las mismas incluso cuando comprendieran bienes de dominio público. La inscripción de estos bienes se analiza con mayor detalle en un capítulo posterior.

Una cuestión que puede surgir es la discrepancia entre la finca registral y la parcela registral referidas ambas a la descripción de un mismo inmueble⁹⁵. Sería erróneo entender que debe prevalecer sin más una u otra. Es decir, si existen discrepancias entre la descripción existente en el Registro y la existente en el Catastro con relación a un mismo inmueble, no cabe afirmar que ha de prevalecer la descripción de la finca registral sobre la de la parcela catastral o viceversa. Como señala la STS sala 3ª, de 8 de junio de 1996, en un caso relativo a la determinación de la superficie de un inmueble, “ha de estarse a la superficie real de la finca, deducida de las pruebas”.

4.2.b) La Parcela urbanística

El otro concepto que debe diferenciarse al de finca registral es el de parcela urbanística. En realidad hay que distinguir la parcela urbanística no solo respecto a la finca registral, sino también respecto de la finca urbanística o finca en general, ya que el art. 26.1.a) TRLSRU definía, como se señaló anteriormente, a la finca en general, pero es en la letra b) del mismo precepto donde se viene a definir la parcela como “la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico independiente”. En la definición resulta claramente que se incluyen dentro del concepto de parcela lo relativo al suelo pero no lo

⁹⁴ PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho Catastral*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 910.

⁹⁵ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 130.

relativo a la edificación, que sí son admitidas en las definiciones de finca registral y parcela catastral. Quizá la característica definitoria de la parcela urbanística reside en el hecho de que es susceptible de aprovechamiento, ya sea a través de la edificabilidad o uso que tenga atribuida. Esta característica diferencial es resaltada por ARNAIZ EGUREN⁹⁶: lo relevante de la definición es que la parcela definida por la Ley del Suelo, consiste en una “unidad de suelo que tenga atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico independiente”. Es evidente que cabe tanto que la parcela tenga atribuida edificabilidad y uso, o solo uso (como ocurre por ejemplo respecto a los viarios y espacios libres).

4.3. Clases de fincas registrales

Establecido el concepto propio de finca registral y señaladas sus diferencias con otros inmuebles y con las parcelas catastrales y urbanísticas, pueden examinarse las distintas clases de fincas registrales.

4.3.a) Fincas rústicas y urbanas

La distinción quizá más importante y tradicional es la distinción entre fincas rústicas y urbanas. Esta distinción es esencial porque existe toda una legislación distinta para cada una de ellas. No es de extrañar, por tanto, que una de las determinaciones que debe constar en toda inscripción registral de un bien inmueble, es la determinación de si se trata de una finca rústica o urbana (en este sentido el art. 9.a) LH al referirse a que en la inscripción debe constar la naturaleza del bien). Tal distinción es también relevante a efectos catastrales, por lo que en la coordinación entre Registro y Catastro, especialmente a través de la incorporación de la representación gráfica de las fincas, es necesario determinar si se trata de finca urbana o rústica.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene la distinción entre fincas urbanas y rústicas, lo cierto es que es una cuestión que plantea importantes problemas en la práctica. La doctrina y la jurisprudencia han señalado distintos criterios de clasificación: la situación de la finca en el campo o en la ciudad, el hecho de estar o no edificada, su destino agrícola o residencial y la accesoriadad que tienen ciertos elementos respecto de la naturaleza de la parte principal. Estos criterios siguen siendo válidos, pero han de ser modalizados atendiendo a lo establecido en la legislación urbanística, agraria o catastral. En este sentido el art. 21 TRLSRU distingue dos clases esenciales de suelo, el urbanizado y el rural, y el art. 7 TRLCI distingue el carácter rústico o urbano de los inmuebles atendiendo a la naturaleza del suelo (si bien el art. 8 TRLCI admite también la existencia de bienes inmuebles de características especiales (como las centrales de producción de energía, presas y autopistas) que en buena medida

⁹⁶ ARNAIZ EGUREN, Rafael, *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*, ed. Thomson Reuters / Aranzadi, 2010, p. 92.

escapan de dicha clasificación. En suma, en cada caso concreto y respecto de cada finca habrá que determinar su naturaleza rústica o urbana atendiendo a sus características tal y como son definidas legalmente.

4.3.b) Fincas continuas y discontinuas

Otra distinción relevante tradicionalmente es la relativa a fincas continuas y discontinuas. En realidad puede señalarse que más que una clasificación es una distinción entre el supuesto normal de finca (la continua) del supuesto un tanto anormal (la finca discontinua). Ello es así porque el supuesto más normal que tiene lugar cuando nos encontramos ante un suelo o espacio situado dentro de unos linderos y sin solución de continuidad, no es otro que el caso de la finca continua. La finca discontinua es aquella en la que hay varias parcelas o trozos separados unos de otros pero que responden a una única finalidad económica o de explotación (apartado segundo del art. 8 LH y apartado tercero del art. 44 RH). En realidad se trata de la manifestación de la distinción señalada anteriormente entre fincas registrales, materiales y funcionales: en la finca continua coinciden las tres clases, pero en la finca discontinua coinciden la finca registral y la funcional, pero no estas con la material⁹⁷.

4.3.c) Fincas matrices y filiales

Desde el punto de vista de mecánica registral también pueden distinguirse fincas matrices y filiales. Una característica esencial de la finca registral es que a la misma se le abre un folio registral en el libro correspondiente. Ahora bien, puede ocurrir que la finca a la que se le abra tal folio procediera de otra finca (lógicamente, con su propio folio independiente) por un acto de segregación, división, agrupación o agregación. Al mismo tiempo también es posible no solo tal procedencia sino que además la finca resultante y aquella de la que procede siguieran manteniendo una conexión actual, como ocurre en los casos de propiedad horizontal, de modo que se mantiene un folio para la finca matriz y se abre folio para cada una de las fincas resultantes; en el caso de la propiedad horizontal, para cada uno de sus elementos. En el primero de los casos se trata de una conexión entre la finca matriz y la filial de carácter histórico, pero en el segundo caso la conexión sigue existiendo entre las dos fincas matriz y filial (y por ende, entre sus folios registrales).

⁹⁷ Concepto distinto al de finca discontinua es el de finca compleja, entendida esta última como aquella que se sitúa en dos o más términos municipales (FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena, “La incidencia de la demarcación territorial en el derecho de la propiedad, a propósito del régimen urbanístico de las “fincas complejas” y las “actuaciones de compatibilización”, laguna legal y propuesta de *lege ferenda*”, RAAP, n. 102 (septiembre-diciembre 2018), p. 337), ya que es perfectamente posible que una finca continua esté emplazada en dos términos municipales y al revés, que un finca discontinua lo esté en un único término municipal.

La distinción entre finca matriz y filiales es clara desde el punto de vista de la mecánica registral y de los correspondientes folios, pero también refleja una realidad material. En efecto, tal relación entre fincas refleja la existencia de vinculación entre dos o más fincas ya sea por su procedencia o por estar integradas en un régimen jurídico especial de propiedad horizontal o complejo inmobiliario e incluso por estar relacionadas de forma un tanto más compleja, como cuando tiene lugar una titularidad *ob rem*. En todos estos casos, la determinación de quién es el titular de una finca se hace en referencia a quién es el titular de otra finca distinta (supuesto que tiene cierta trascendencia práctica por ejemplo respecto a plazas de garaje, trasteros y aprovechamientos de espacios comunes que no tengan el carácter de elementos comunes de la propiedad horizontal).

4.3.d) Fincas originarias y de resultado

En los procedimientos de reordenación del territorio ya se trate de fincas rústicas (supuesto de la concentración parcelaria) o urbanas (reparcelación), es frecuente que sean aportadas unas fincas (las llamadas originarias) por los propietarios que obtendrán, una vez terminados dichos procedimientos, las fincas que les correspondan (las de resultado). Esta distinción presenta similitudes con la distinción relativa a fincas matrices y filiales, pero lo cierto es que en el caso de las fincas filiales estas proceden físicamente de las matrices o se encuentran enclavadas en ellas, pero en el caso de las fincas originarias y de resultado no tiene por qué ocurrir así: es posible que al propietario de una finca se le asigne otra situada en un emplazamiento distinto.

4.3.e) Fincas comunes y especiales

Y, como última clasificación, podríamos distinguir las fincas ordinarias o comunes de las fincas especiales. En las fincas ordinarias o comunes viene a coincidir el concepto de finca registral con el de finca material y con el de finca funcional. Se corresponde con la idea tradicional de que la finca es un “trozo de terreno” delimitado poligonalmente y que pertenece a una o varias personas en proindiviso. Las fincas especiales serían cualesquiera otras fincas registrales y, por tanto, susceptibles de abrir folio registral. Por tanto dentro del concepto de finca especial pueden tener acomodo algunos de los tipos de fincas a señaladas anteriormente: las fincas discontinuas y las fincas filiales con existencia actual (como el supuesto de la propiedad horizontal, los complejos inmobiliarios o las plazas de garaje y trasteros, para todos los cuales se utiliza el sistema de folio doble: uno para la finca matriz o principal y otro para el departamento, plaza de garaje o elemento independiente). Pero también caben otros tipos de fincas especiales como el aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles, aprovechamientos de aguas, aprovechamiento urbanístico y concesiones administrativas. Tienen especial trascendencia respecto al dominio público las inscripciones relativas a las aguas y a las concesiones administrativas, que se abordan en un capítulo posterior.

III. EL DOMINIO PÚBLICO

Se ha dicho en numerosas ocasiones que el concepto del dominio público está en crisis⁹⁸. A pesar de haber sido ampliamente estudiada por el Derecho administrativo, la propia institución ha sido discutida en cuanto a su alcance y contenido. Sin embargo, lo cierto es que en los últimos decenios ha recuperado en buena medida su pujanza debido en parte a su reconocimiento constitucional (especialmente en el art. 132 CE).

En una primera aproximación al concepto del dominio público, hay que destacar que el mismo se incardina dentro de uno más genérico, el del patrimonio público. Este patrimonio público está compuesto esencialmente por los llamados tradicionalmente bienes públicos. Desde el punto de vista de la ciencia económica, los bienes y servicios públicos serían aquellos que pueden ser disfrutados por cualquiera, muchas veces suministrados por el Estado, como las calles, que todo el mundo puede utilizarlas, o la defensa nacional, que aprovecha todos los habitantes de un país, con independencia de cómo sea valorada por cada ciudadano⁹⁹. Desde el punto de vista jurídico se entendería que los bienes públicos son aquellos cuya titularidad pertenece a la Administración Pública y que cuentan con una regulación específica. Dado que la titularidad de tales bienes corresponde a las Administraciones públicas, no es de extrañar que sean denominados también Patrimonio de las Administraciones públicas, o, simplemente, Patrimonio público. En cualquier caso, dentro de este Patrimonio público (que se integraría por bienes y además por ciertos derechos) se situaría el dominio público¹⁰⁰. El dominio público o demanio, englobaría bienes y también derechos destinados por lo general a un uso o servicio público, lo que determina que queden sujetos a un régimen jurídico especialísimo. No obstante, incluso en el ámbito jurídico el término dominio público no siempre se viene a referir a la misma realidad, ya que junto a los bienes de dominio público o demaniales definidos conforme a lo señalado anteriormente, en el ámbito de la propiedad industrial el término dominio público se refiere todo aquello que puede ser de conocimiento general¹⁰¹.

⁹⁸ PAREJO ALFONSO, en la presentación de PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, 2 Vol., ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, vol. 1, p. 35.

⁹⁹ VARIAN, HAL R., *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*, Trad. de M^ª Esther Rabasco y Luis Toharia, 7^a edi., ed. Bosch, Barcelona, 2010, p. 702.

¹⁰⁰ Como señala CHINCHILLA MARÍN a pesar de las críticas recibidas, es difícil prescindir de la distinción entre bienes públicos demaniales y bienes públicos patrimoniales, dada la especial protección que requieren los primeros, pero “cosa distinta es la de encontrar un criterio que sea lo suficientemente claro y preciso como para delimitar con rigor la pertenencia a uno u otro grupo de bienes”. En la Presentación a CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, p. 17.

¹⁰¹ GARCÍA VIDAL, Ángel, “Dominio público, bienes demaniales y bienes patrimoniales de la administración: relación con los bienes inmateriales protegidos por el derecho mercantil”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, p. 57.

En cualquier caso, hay que destacar que el dominio público, como ocurre con tantas instituciones del Derecho positivo, es el fruto de una larga historia. De hecho, debe concluirse que el demanio es un concepto que responde a una prolongada evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial. No es posible analizar los textos legales vigentes sin tener en cuenta que son hijos de las ideas normativas y jurídicas imperantes en el momento en que fueron promulgados. Así si se intenta examinar el concepto del dominio público de lo que resulta del Código Civil y de las leyes Administrativas que lo regulan (especialmente de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas), puede sufrirse una cierta perplejidad en cuanto que tales normas parecen responder a criterios y conceptos antagónicos. Y ello es así en buena medida: en el más de un siglo que ha pasado entre ambas normas se han producido importantes cambios legislativos y doctrinales que justifican dicha divergencia. Entre tales cambios, destaca la promulgación de la Constitución, como se verá posteriormente.

En último término hay que destacar la complejidad del sistema de fuentes legales existente actualmente en materia de Dominio público. No se trata solo de que existan normas de distinta procedencia, estatal y autonómica, sino que incluso las normas de la misma procedencia legislativa, estatal por ejemplo, son variadas en cuanto a su contenido y regulación. No resulta de ser algo engañoso el que haya una Ley, la 33/2003, de 3 de noviembre, que venga a rubricarse “de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, cuando en realidad no viene a contener un régimen completo de la materia¹⁰².

1. El dominio público dentro del Patrimonio de las Administraciones públicas

El dominio público no deja de ser un concepto reconocido por algunas legislaciones, negado por otras y simplemente desconocido por otras muchas. Es, en todo caso, un concepto histórico, que resulta de la conversión de los bienes que pertenecían al Rey en bienes de la Nación¹⁰³. Es por ello, por lo que a continuación se iniciará el análisis del dominio público en nuestro país partiendo de su evolución histórica. Como hitos en la misma cabe destacar tanto al Código Civil como a la Constitución de 1978. Sin embargo para que dicho examen histórico sea completo, hay que detenerse también en los antecedentes inmediatos de la legislación vigente, en particular en ciertas normas promulgadas posteriormente al Código Civil pero anteriores

¹⁰² ESCRIBANO COLLADO, Pedro, “El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, p. 23.

¹⁰³ NIETO GARCÍA, Alejandro, en el Prólogo a CORDERO, Eduardo, *Dominio público, bienes públicos y bienes nacionales. Bases para la Reconstrucción de una Teoría de los Bienes Públicos*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, p. 9.

a la Constitución. El examen de la normativa constitucional conlleva analizar otras dos cuestiones como son el régimen de competencias legislativo vigente actualmente y los distintos bienes de carácter público existentes conforme al texto constitucional: el dominio público, los bienes comunales, el patrimonio nacional y los bienes patrimoniales de las Administraciones. El examen del dominio público en general terminará con la revisión tanto de su protección como de su aprovechamiento. En la parte II se hará mención de algunos regímenes especiales relativos al dominio público.

1.1 Antecedentes históricos

En el Derecho romano (en concreto en el Digesto y las Instituta) se clasifican las cosas en *res intra commercium* y *res extracommercium* (según fueran o no susceptibles de tráfico jurídico, o sea, de ser patrimonializadas). Dentro de las primeras se comprenderían las *res singulorum* y las *res privatae*. Y dentro de las segundas se distinguían las *res nullius divini iuris* (incluyendo las *res sacrae*, *res religiosae* y *res sanctae*) y las *res nullius humani iuris* (*res publicae*, *res universitatis* y *res communes omnium*). Sin embargo, y prescindiendo de hacer un examen más detallado de tales antecedentes, si cabe señalar que en el Derecho histórico español existirían distintos precedentes del dominio público. Entre ellos puede destacarse la distinción establecida en las Partidas entre bienes pertenecientes al rey, los bienes o cosas sagradas y las cosas sobre las que no cabe dominio por pertenecer a todos. Entre estos últimos estarían las cosas o bienes comunes o comunales (que no deben confundirse con las que reciben este término de comunales a partir del siglo XIX¹⁰⁴): aire, aguas de lluvia, ríos, puertos y caminos públicos, fuentes, plazas, etc. Las cosas comunes no tardaron en ser identificadas con las cosas públicas¹⁰⁵.

En nuestro Derecho histórico, anterior al Código Civil, era frecuente acudir al concepto de cosa. Se incluirían no solo bienes (muebles o inmuebles), sino también derechos o potestades. Se entendía por cosa todo aquello que ayudaba o servía al hombre, pero al mismo tiempo se señalaba la imposibilidad de propiedad sobre ciertas cosas, lo que se justificaría atendiendo a su función más que a su naturaleza.

El esquema anterior viene a sufrir importantes variaciones en el siglo XIX, en buena medida basadas en la consideración y primacía que se da al concepto y derecho de propiedad conforme a las nuevas ideas liberales. La influencia de la doctrina y legislación francesa es patente, configurándose el dominio público como un tipo de propiedad, una propiedad perteneciente al Estado. Es a mediados del mismo siglo XIX

¹⁰⁴ SERNA VALLEJO, Margarita, "Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico", en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia 2015, p. 47.

¹⁰⁵ PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ-ARRACO, José Manuel, "Notas sobre la propiedad y las cosas en el Derecho Español de la Recepción", en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005, p. 37.

cuando aparece en nuestro país el concepto de “dominio público”. COLMEIRO es pionero en la utilización de tal categoría¹⁰⁶. Desde el punto de vista legislativo, pueden distinguirse las siguientes etapas¹⁰⁷:

Primera etapa: se consagra la categoría de dominio público para referirse a las denominadas tradicionalmente cosas públicas de uso común por todos. Esta cuestión es especialmente interesante con relación a la normativa sobre baldíos (Real Decreto de 23 de mayo de 1845) y a la regulación del aprovechamiento de aguas (Ley de 24 de junio de 1849 y la Real Orden de 24 de mayo de 1853¹⁰⁸).

Segunda etapa: se utilizan los conceptos de obra pública y servicio público, englobando distintas potestades de la Administración (así por ejemplo en materia de carreteras y caminos, la Ley de 22 de julio de 1857).

Tercera etapa: se consolida la noción de dominio público en la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861.

Cuarta etapa: Plena aceptación del concepto de dominio público en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866. Distingue claramente entre el dominio público de la nación (cosas de uso común cuyo dominio compete no al Estado sino a la nación) y dominio particular del Estado (cosas que satisfacen necesidades colectivas pero sin ser de uso común, perteneciendo al Estado): playas, caminos, ríos, muelles y puertos, respecto al dominio público, y montes, minas, arsenales o fortalezas, respecto al dominio particular del Estado.

Última etapa: ampliación del concepto de dominio público en distintas leyes: así en la legislación de minas (donde tal dominio público se convierte en propiedad una vez iniciada la explotación), en la legislación de obras públicas (tanto las de uso común como las destinadas al servicio del Estado, provincias o pueblos)¹⁰⁹.

1.2. El Código Civil y algunas leyes posteriores

El Libro II del Código Civil, dedicado a los bienes y la propiedad, empieza estableciendo en su artículo 333 una clasificación entre bienes muebles e inmuebles, aplicable a “las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación”. La regulación que da el Código a partir del artículo 334 se refiere a los bienes muebles e inmuebles. Se centra, por tanto, en los bienes susceptibles de apropiación. En consecuencia, no es

¹⁰⁶ SERNA VALLEJO, Margarita, *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁷ Cfr. GARCÍA VIDAL, Ángel, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁸ Esta norma puede ser considerada como la primera que aparece propiamente la noción de dominio público.

¹⁰⁹ Para una visión más amplia de otros aspectos históricos, cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio Público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, RAP n. 100-102 (enero-diciembre 1983), pp. 2383 a 2393.

dentro del Código donde se van a regular los bienes no apropiables, sino que se desarrollará en el ámbito del Derecho administrativo. Es en esta rama del Derecho donde el concepto de dominio público surge como heredero del de bienes no susceptibles de apropiación a que se refiere el Código. En el Código Civil se observa el reflejo de los antecedentes históricos, pero también las influencias de los Códigos civiles francés e italiano (este último influido a su vez por el francés). No obstante hay que señalar que nuestro Código no sigue totalmente el criterio subjetivista establecido en el Napoleónico (el dominio público es un tipo de propiedad en la que el titular es el Estado). Los bienes demaniales pertenecen a los poderes públicos, pero se caracterizan por estar destinados al uso o servicio público o al fomento de la riqueza nacional (art. 339 CC). Son bienes, en todo caso, que no pueden pertenecer a los particulares, que tienen que tener alguno de los destinos señalados y sujetos, por tanto, a un régimen jurídico especial.

Un problema que se pone de manifiesto claramente es que la terminología es algo inexacta. Como destaca O'CALLAGHAN¹¹⁰ el Código utiliza indistintamente los términos bien y cosa. Por tanto la clasificación de los bienes resulta ser una clasificación de las cosas algo ambigua. Como se indicó anteriormente, el artículo 333 clasifica los bienes en muebles e inmuebles. Pero tal clasificación es solo aplicable a “las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación”. Parece, por tanto, que se sigue la distinción clásica entre bienes susceptibles de apropiación y los que no lo son. Pero al mismo tiempo se atiende a otra clasificación en base al criterio también tradicional de a quién pertenecen los bienes: el artículo 338 CC distingue los bienes de dominio público de los de propiedad privada. Sin embargo, dado lo escaso de su contenido, ha sido necesario su desarrollo jurisprudencial y doctrinal¹¹¹.

Los bienes de dominio público son objeto de clasificación en sus artículos siguientes¹¹². Pueden distinguirse dentro de los mismos los destinados al uso público y

¹¹⁰ O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier, *Código Civil comentado y con jurisprudencia*, 6ª ed., ed. La Ley, Madrid, 2008, p. 391.

¹¹¹ JÁIMEZ TRASSIERRA, M. Carmen, en comentario al art. 338, en PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS, Ana, *Jurisprudencia civil comentada: Código Civil*, 2ª ed., ed. Comares, Granada, 2009, Tomo I, p. 837

¹¹² art. 339 CC: “Son bienes de dominio público: 1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos. 2.º Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.”, art. 340 CC: “Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada.”, art. 343 CC: “Los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales.” y 344 C: “Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otros posean son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.”

los que pertenecen privativamente al Estado pero que sin ser de uso público, están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional. Además, el Código Civil admite la existencia de una categoría residual: los bienes patrimoniales pertenecientes al Estado, Provincias o Municipios. Estos bienes sí se rigen por las normas del propio Código, salvo lo establecido en leyes especiales. Y forman, junto con los pertenecientes a los particulares, los bienes de propiedad privada (art. 345 CC).

En resumen, conforme al Código Civil, los bienes de dominio público son propiedad de la Administración pública y están afectados a alguna finalidad pública, por lo que quedan sujetos a un régimen jurídico especial. Este es el concepto que podemos denominar clásico y que con leyes posteriores se irá matizando.

1.2.a) Normas posteriores al Código Civil

Distintas leyes especiales posteriores al Código vinieron a regular los bienes públicos. En la legislación de régimen local de 1945-1955 (que culmina con la LRL de 24 de junio de 1955, complementada por el RBEL de 27 de mayo de 1955) se regula el dominio público local, dentro de los bienes pertenecientes a las entidades locales. Se trata posiblemente de la regulación más detallada y extensa del ordenamiento de la época acerca de los bienes públicos¹¹³. En esta norma, la demanialidad no depende de la propiedad de los bienes sino de su destino, de su afectación: son bienes de dominio público los que tienen un uso o un servicio público (entendido este último como un fin de interés público)¹¹⁴. Los bienes que no están sujetos a afectación son patrimoniales, por lo que queda configurada esta categoría como residual.

Otro hito importante fue la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 y su Reglamento también de 1964. La propia denominación de estas normas legales, refleja la culminación de la visión patrimonialista del dominio público. O al menos, eso es lo que parece a primera vista, ya que en realidad en ninguno de sus preceptos se consagra la idea de que exista una verdadera propiedad sobre los bienes de dominio público estatales. Se admite y regula la inscripción de tales bienes en el Inventario General de Bienes (arts. 6 LPE y RPE) e incluso en el Registro de la Propiedad (art. 42 LPE), pero lo cierto es que solo a los bienes patrimoniales se les califica expresamente de propiedad del Estado y que la regulación e incluso la inscripción de los bienes demaniales se justifica a efectos solo de una mayor protección.

En cualquier caso, debe considerarse que la LPE a pesar de su buena factura técnica (lo que es común a otras grandes leyes administrativas producidas a partir de la

¹¹³ PAREJO ALFONSO, Luciano, “La *summa divisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las administraciones y el dominio público”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op cit.*, Vol. 1, p. 69.

¹¹⁴ En cuanto a la importancia de la afectación en la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945, cfr. GARCÍA OVIEDO, Carlos, “La teoría del dominio en la nueva Ley de Bases de Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 28 (1946), p. 556.

década de 1950) quedó modificada por reformas parciales que han imposibilitado su vigencia¹¹⁵. Además, debe considerarse que el margo legislativo resultó profundamente afectado por la Constitución, de forma que resulta evidente la necesidad de una nueva regulación, que se examinará posteriormente.

1.3. La Constitución de 1978

La actual Constitución española ha seguido la senda de sus antecesoras al regular la gestión económica del Estado y dentro de la misma, el dominio público¹¹⁶. El Título VII de la CE, rubricado “Economía y Hacienda”, empieza estableciendo que “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general” (artículo 128.1). Esta subordinación al interés permite una doble perspectiva, ya que permite justificar tanto limitaciones de derechos, como actuaciones o regulación positiva, sobre lo que el precepto denomina “riqueza del país”.

A las limitaciones se refiere, entre otros preceptos, el artículo 33.2 CE en cuanto a la delimitación y función social de la propiedad. Hay que recordar que el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE tiene un doble aspecto, ya que no solo es un derecho subjetivo, sino también una garantía institucional (STC 111/1983, de 2 de diciembre), que es la que permite el desarrollo legal de las restricciones que afectan a las facultades dominicales. En realidad no existe un equilibrio perfecto entre la concepción liberal del derecho de propiedad y la social, entre el derecho subjetivo y su función social, ya que esta última concepción pesa sobremanera en el contenido del derecho de propiedad¹¹⁷.

Como ejemplo de regulación positiva, puede destacarse el artículo 132 CE, en cuanto que se refiere a la necesaria regulación legal de los bienes de dominio público. Por tanto desde el punto de vista constitucional sería posible establecer un primer esquema legislativo: se admiten tanto limitaciones de tipo negativo respecto a la propiedad privada como una regulación legal respecto al dominio público. Y todo ello justificado en el hecho de que la riqueza del país está subordinada al interés general.

1.3.a) El art. 132 CE

¹¹⁵ MESTRE DELGADO, Juan Francisco, en “Presentación primera edición” de MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010., p. 18.

¹¹⁶ NIETO CAROL, Ubaldo, “El modelo económico de la Constitución”, en GARRIDO MAYOL, Vicente y NIETO CAROL, Ubaldo (Dir.), *La Constitución en su 40 aniversario*, ed. Colegio Notarial de Valencia y Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 183.

¹¹⁷ FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, “El derecho de propiedad en la historia constitucional española”, en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *op. cit.*, p. 114.

En cuanto al tratamiento que del dominio público se hace en la Constitución, lo primero que hay que destacar es que se incardina dentro del propio Título VII¹¹⁸. Su regulación se incluye esencialmente en el art. 132 CE que reconoce la existencia de cuatro categorías de bienes públicos: demaniales, comunales, patrimoniales y del Patrimonio Nacional, siendo su característica común es el hecho de que han de ser regulados por ley. En concreto se establece:

“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.

2. Son bienes de dominio público estatal 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.

3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.”.

En virtud de este precepto, que carece de precedentes significativos en nuestro Derecho histórico o incluso en el Derecho comparado más cercano¹¹⁹, debe destacarse que la Constitución parece seguir el criterio patrimonialista del dominio público (se refiere expresamente al Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional) y que, al mismo tiempo (al establecer reserva de ley en cuanto a la regulación de los bienes de dominio público y de los comunales, aplicando los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad¹²⁰), consagra el criterio objetivo de definir los bienes de dominio público atendiendo a su destino.

También es importante poner en relación este artículo 132 con el 33 CE. Al estipularse en el apartado 1º del art. 33 el derecho a la propiedad privada, resulta claro que la propia Constitución reconoce la división entre propiedad privada y dominio público. Y, ambos, sujetos al principio de subordinación al interés general (art. 128 CE). Ahora bien, el apartado 2 del art. 132 establece un verdadero límite sobre los bienes que

¹¹⁸ El que el dominio público, al igual que otras instituciones del Derecho administrativo, sea regulado en la Constitución es una característica de la misma que suscitó alguna polémica y que también ha originado algún resultado paradójico (ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Derecho administrativo y Constitución española”, RAP, n. 209 (mayo-agosto 2019), p. 150).

¹¹⁹ CASINO RUBIO, Miguel, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la regulación de la propiedad privada y el régimen de los bienes demaniales y patrimoniales de las administraciones públicas en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op cit.*, Vol. 1, p. 102.

¹²⁰ Aunque estos principios aplicables al dominio público no son una novedad en nuestra legislación, pues existían distintas normas que ya los preveían, si bien es cierto que no con la intensidad y plenitud que lo hace la Constitución (MORENO MOLINA, Ángel M., “Art. 132”, en PÉREZ TREMPES, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.), *op. cit.*, p. 1838).

pueden ser de propiedad particular, ya que señala que son bienes de dominio público “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Pero hay un matiz importante: el precepto no solo señala que estos bienes son de dominio público, sino que son de dominio público *estatal*. No obstante, no establece claramente cuando ha de considerarse que un bien pertenezca al dominio público estatal o al autonómico (e incluso local).

Dicho apartado 2 establece la demanialidad del dominio público marítimo-terrestre de forma expresa, pero de los demás bienes de dominio público, deben ser calificados como tales por ley. El hecho de que la Constitución realice tal distinción puede deberse, en buena medida, a la degradación física y usurpaciones jurídicas que ha sufrido nuestro litoral en los últimos decenios, que no pudo parar la anterior Ley de Costas de 1969¹²¹.

El hecho de que la Constitución respecto del dominio público marítimo-terrestre y las leyes especiales, respecto de los demás bienes demaniales, declaren el carácter de dominio público de determinados bienes, puede dar lugar a la idea de que podemos estar ante una “apropiación” por parte de los poderes públicos. Pero el Tribunal Constitucional ha señalado que no estamos tanto ante una apropiación como ante una “calificación” de tal categoría de bienes, de forma que quedan excluidos del tráfico jurídico privado (STC 38/2002, de 14 de febrero). Este criterio parece contrario al patrimonialista que se señaló anteriormente: el que un bien sea catalogado como de dominio público no significa tanto que tenga un nuevo dueño (la Administración), como que queda afecto a una determinada finalidad.

Doctrina del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de manifestarse en reiteradas ocasiones sobre el dominio público (pueden destacarse las SSTC 12/1982, de 31 de marzo, 77/1984, de 3 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 103/1989, de 8 de junio, 36/1994, de 10 de febrero, 149/1991, de 4 de julio, 8/2013, de 17 de enero). En algunas ocasiones ha destacado que ciertos bienes de dominio público (como el espacio radioeléctrico o el mar territorial) lo son cuando a través de ellos se expresa el ejercicio de *imperium* por el Estado, ya sea a través del ejercicio de la soberanía conforme al Derecho internacional, o a través de la regulación de cómo han de utilizarse por los ciudadanos. En otras ocasiones ha venido a destacar (respecto a la zona marítimo-terrestre) que el que un bien sea de dominio público estatal no implica necesariamente que quede excluido automáticamente de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas. En suma, el Tribunal Constitucional ha venido a reiterar que los bienes de dominio público no son una categoría jurídica unitaria, más allá de considerar que tales bienes han de ser protegidos especialmente a través de su exclusión del tráfico jurídico. Y que esta protección tiene lugar a través de la incorporación del bien al dominio público, generalmente, a través de su afectación al uso público o a la prestación de un servicio público.

¹²¹ GAYARRE CONDE, Iván, "Extinción de la propiedad por acto de Estado y disposición de la Ley", en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *op. cit.*, p. 271.

De entre las Sentencias dictadas, cabe destacar la de 29 de noviembre de 1988 que señala que “la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 CC), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares”.

La existencia de bienes públicos no demaniales

Frente al dominio público, la Constitución admite la existencia de bienes patrimoniales pertenecientes a los poderes públicos. Por contraposición a lo expresado, resulta evidente que no requieren afectación a un uso o servicio público, que no quedan fuera del tráfico jurídico y que quedan sujetos a las normas generales que regulan los bienes de los particulares, si bien su gestión, administración y disposición quedan sujetas a normas administrativas especiales. Existen también bienes patrimoniales afectos a un servicio público. Se trata de una categoría intermedia entre los patrimoniales propiamente dichos y los demaniales, que se examinarán con más detalle al analizar los bienes patrimoniales en general.

1.3.b) Las competencias estatales y autonómicas en materia de dominio público conforme a la Constitución

En las extensas enumeraciones que hacen los apartados 1 de los artículos 148 y 149 de la Constitución, no se hace referencia explícita a los bienes públicos de las Administraciones públicas como categoría general: no se incluyen por tanto ni en la lista de materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden tener competencia (art. 148 CE) ni en aquellas que son de competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE). Sí hay referencia explícita a determinados bienes públicos (ferrocarriles, puertos, montes, entre otros), y sí que es cierto que el artículo 132 CE en su apartado 2 señala expresamente la existencia de bienes de dominio público estatal (“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”).

A pesar de este escaso articulado, el Tribunal Constitucional ha podido establecer algunos criterios en la determinación de qué competencias son estatales y cuáles autonómicas en materia de dominio público. (SSTC 58/1982, de 27 de julio, 77/1984, de 3 de julio, 227/1988, de 29 de noviembre, 103/1989, de 8 de junio, 149/1991, de 4 de julio, 40/1998, de 19 de febrero, 9/2001, de 18 de enero, 123/2003, de 19 de junio o 247/2007, de 12 de diciembre). También ha señalado el Tribunal Constitucional que en todo caso las normas autonómicas han de respetar la dicotomía entre bienes patrimoniales-bienes demaniales (en la referida STC 58/1982).

Como se indicó anteriormente, el Tribunal Constitucional ha definido el dominio público atendiendo a la finalidad esencial perseguida: excluir el bien del tráfico jurídico.

Ahora bien, esto lleva a distinguir entre los bienes que por su naturaleza están siempre excluidos de dicho tráfico (no son susceptibles de apropiación privada), de aquellos que quedan excluidos de dicho tráfico pero en base a que están destinados a un uso o servicio público. Esta distinción entre el dominio público “natural” y “artificial” o “instrumental” va a tener especial trascendencia a la hora de delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹²². Los bienes que quedan excluidos del tráfico jurídico por sus características naturales, son bienes de dominio público estatal (así resulta de los enumerados en el art. 132 CE). Señala el Tribunal Constitucional que de no ser así, podría ocurrir que ciertos tipos de bienes naturales podrían ser objeto de apropiación privada en distintas zonas del territorio nacional, pero no en otras. Por tanto, como señala la STC 102/2012, de 8 de mayo, la potestad para que mediante ley se establezca que todo un género de bienes es de dominio público, corresponde en exclusiva al Estado.

La competencia del Estado en materia de regulación y determinación del dominio público

Sin embargo esta potestad exclusiva del Estado debe ser matizada en un doble sentido. Por una parte, si bien es cierto que corresponde al Estado establecer que los bienes que cumplan ciertos requisitos naturales son de dominio público, ello no significa que la competencia para regularlos corresponda en exclusiva al Estado. Por ejemplo, este puede, como así hace, determinar qué montes son públicos, pero ello no obsta para que muchos de ellos puedan ser de titularidad no estatal. Y, por otra parte, también es posible que el Estado determine que ciertas clases de bienes que no tienen categorías naturales uniformes, sean de dominio público estatal.

Lo que ocurre, por tanto, es que si a través de una ley estatal se determina que una serie de bienes tienen el carácter de demaniales, ello no implica necesariamente que exista una competencia exclusiva del Estado en su regulación. Y, además, ello no prejuzga su titularidad.

También hay que matizar que, por supuesto, aunque el Estado puede determinar qué bienes que cumplan con ciertos requisitos naturales son demaniales, tal determinación no puede ser arbitraria. Es una potestad que debe realizarse atendiendo a un criterio de proporcionalidad: no sería lógico incluir cualquier tipo de bien en el dominio público (de ahí la crítica que hacen distintos autores a admitir como categoría propia el llamado dominio público radioeléctrico¹²³).

Si la determinación de que un bien tiene el carácter de dominio público se hace no a través de su categorización conforme a sus cualidades naturales, sino conforme a su afectación a un servicio público, lógicamente será competente para regularlo la Administración que sea la encargada de la gestión de dicho servicio (“salvo prescripción expresa en contrario”, aclara la STC 227/1988). Por tanto, en esta materia se aplicarían también los criterios habituales relativos al reparto de competencias entre el Estado y las

¹²² CASINO RUBIO, Miguel, *op cit.*, p. 104 y ss.

¹²³ VALENCIA MARTÍN, Germán, “Dominio Radioeléctrico”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op cit.*, Vol. 2, p. 120.

Comunidades Autónomas: las normas constitucionales y los Estatutos de Autonomía determinan qué competencias son de cada Administración, con ello se determina qué servicios públicos les corresponde gestionar y, finalmente, qué bienes demaniales pueden regular. Esta competencia en la regulación del dominio público es independiente, como se ha indicado, de la titularidad concreta de los bienes. Pero en numerosas ocasiones van parejas. El caso más claro es el de los bienes enumerados en el art. 132.2 CE, ya que corresponde al Estado la titularidad y la gestión de los mismos.

Competencias concurrentes entre las Administraciones

Por último debe señalarse que la atribución de la competencia a favor de una Administración sobre el dominio público no implica que deban excluirse competencias que correspondan a otra Administración. Quizás el supuesto más claro es el que tiene lugar respecto a la relación del dominio público estatal con la regulación del territorio y urbanismo. En este caso, conviven las competencias que corresponden al Estado sobre el demanio con las que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Es decir, el dominio público, ha señalado el TC, no constituye un título atributivo de competencias (STC 77/1984, en materia de puertos, STC 149/1991, en cuanto al dominio público marítimo-terrestre, y STC 102/1995, que no excluye la aplicación de la normativa de protección medioambiental a bienes de dominio público). Por tanto, desde la perspectiva constitucional, hay que concluir que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, siendo determinante el título prevalente sobre la materia que se trate. Ello supone que ni el Estado puede desconocer las competencias autonómicas, ni las Comunidades Autónomas pueden desconocer las estatales, siendo necesario buscar, en todo caso, fórmulas de cooperación para evitar conflictos competenciales¹²⁴.

1.4. Leyes posteriores a la CE. La LPAP

En la nueva regulación posterior a la Constitución de los bienes locales (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de entidades locales) se mantiene la distinción entre bienes de dominio público (destinados a uso o servicio público, y los comunales) y patrimoniales (que también queda configurada como categoría residual: los que no sean de dominio público).

Finalmente, cabe referirse a otra ley posterior a la Constitución que es la actualmente vigente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Está complementada por su Reglamento General, aprobado por RD 1373/2009, de 28 de agosto. No es una ley rupturista aunque, conforme al apartado I de su Exposición de Motivos: “la legislación sobre bienes públicos se enfrenta al reto de integrar una serie de lagunas y solventar ciertos problemas que solo

¹²⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Urbanismo y patrimonio de las Administraciones Públicas”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 861.

pueden abordarse con propiedad a través de una completa reforma legal”¹²⁵. De la misma, hay que destacar dos aspectos: por una parte su voluntad manifiesta de establecer normas aplicables al patrimonio de todas las Administraciones públicas¹²⁶, y por otra, su visión en principio patrimonialista en cuanto a la concepción del dominio público. En efecto, en el art. 3 LPAP se establece que:

“1. El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos.

2. No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería”.

En esta misma línea insisten los artículos siguientes. Conforme a su art. 4, los bienes que integran el patrimonio de las Administraciones públicas son de dominio público o patrimoniales, atendiendo a su régimen jurídico. Y concluye el art. 5 LPAP:

“1. Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

2. Son bienes de dominio público estatal, en todo caso, los mencionados en el artículo 132.2 de la Constitución.

3. Los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público.

4. Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio”.

¹²⁵ No obstante, se da una cierta descoordinación con la legislación coetánea, por ejemplo en materia de utilización del dominio público la finalidad integradora y sistematizadora de la LPAP resulta puesta en entredicho por otra ley de la misma fecha, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (cfr. MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “Objeto y ámbito de aplicación de la ley”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco, (Dir.), *op. cit.*, pp. 27 y 28).

¹²⁶ La LPAP, sin renunciar a ciertas pretensiones codificadoras, está pensada para operar con carácter supletorio respecto de las leyes especiales, además de servir como cauce para cumplir con el mandato constitucional de reserva de ley en cuanto a la regulación del dominio público, conforme al art. 132 CE (FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, “El patrimonio de las Administraciones públicas: concepto y principios generales”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco, (Dir.), *op. cit.*, p. 162)

La titularidad y la afectación como caracteres definitorios del demanio

Existe, por tanto, una doble perspectiva o doble requisito, respecto a los bienes de dominio público: desde un punto de vista subjetivo son de titularidad pública, forman parte del patrimonio de las Administraciones públicas¹²⁷; y desde el punto de vista objetivo, su afectación a una función pública, es la que determina que tenga el carácter demanial. No obstante, el aspecto objetivo parece imponerse al subjetivo: solo así parece posible acomodar el tratamiento del dominio público como una parte del patrimonio de las Administraciones públicas, con su tratamiento constitucional. Esta cuestión será tratada con mayor detalle posteriormente al analizar el concepto del dominio público. En principio puede considerarse que si no concurren ambos requisitos, no se tratará de un bien demanial: si falla el requisito objetivo de afectación a una función pública, se tratará de un bien patrimonial; si lo que falla es el requisito subjetivo de titularidad pública, se tratará de un bien privado pero sujeto a ciertas limitaciones o usos públicos (como los terrenos sometidos a la servidumbre de uso público del art. 6.a) LA o los sujetos a la servidumbre de tránsito del art. 27 LC).

Es interesante señalar que el artículo 5 se refiere a la existencia no solo de bienes de dominio público sino también a derechos de dominio público¹²⁸. En este momento solo hay que destacar que la anterior LPE de 1964 establecía en todo caso que los derechos reales tenían siempre carácter patrimonial, existiendo distintas opciones legislativas en las Leyes autonómicas¹²⁹.

Finalmente, hay que apuntar dos cuestiones que se examinan a continuación: el carácter supletorio de la LPAP respecto de la regulación del dominio público, y el encaje de la misma dentro del sistema de competencias legislativas establecido en la CE.

1.4.a) La aplicación supletoria de la LPAP

¹²⁷ La LPAP engloba dentro del concepto de patrimonio a los bienes demaniales, apartándose, según su propia Exposición de Motivos de la tradición encarnada por la anterior LPE de 1964. Este tratamiento unitario de los bienes patrimoniales y los demaniales es, aparentemente, una de las novedades más destacadas que se introdujo con dicha LPAP, aunque no parece del todo justificado este cambio legislativo (MENÉNDEZ REXACH, Ángel, en "El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público", en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Lustel, Madrid, 2007, pp. 43 y 44). Este tratamiento unitario, además, determinaría la naturaleza jurídica del dominio público, tal y como se verá posteriormente.

¹²⁸ En defensa de la existencia de derechos y no solo de bienes de dominio público, cfr. CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *Las servidumbres administrativas*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2003, pp. 112 y ss.

¹²⁹ VÁZQUEZ GARRANZO, Javier, "Leyes de Patrimonio de las Comunidades Autónomas", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *op cit.*, Vol. 1, p. 624.

En esta materia es esencial el apartado 4 del artículo 5 LPAP al establecer: “Los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio”. Por tanto, la aplicación de la LPAP es supletoria respecto de la legislación especial que venga a regular cada tipo de bien demanial. En realidad el régimen que intenta establecerse en la LPAP es doble, ya que como resulta claramente de su artículo 1 se pretende regular tanto un régimen básico aplicable a todas las Administraciones públicas como un régimen completo de los bienes estatales. Sin embargo, en todo caso, por encima de sus normas se aplica la regulación específica aplicable en cada caso, como se acaba de señalar.

Desde este punto de vista hay que hablar de un cierto fracaso de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Esta ley pretende establecer una regulación del patrimonio de todas las Administraciones públicas. Ello supone que se intente regular materias dispares (las distintas actuaciones que pueden realizar las Administraciones sobre sus bienes), relativas a bienes de distinto tipo (muebles, inmuebles, títulos, etc.), de distinta naturaleza (demaniales o patrimoniales) y pertenecientes a distintas Administraciones (Administración general del Estado, demás Administraciones públicas y organismos públicos).

Este régimen omnicompreensivo determina necesariamente una regulación compleja que, en el caso de la regulación conforme al criterio subjetivo (o sea, qué Administración es la competente respecto de cada bien) se ha intentado solucionar distinguiendo una normativa sistemática del patrimonio de la Administración del Estado (incluyendo no solo a la Administración general del Estado sino también a los organismos públicos vinculados a ella o dependientes) y una base común a todas las demás Administraciones públicas¹³⁰. La LPAP regula “las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas”, como señala su art. 1. Sin embargo, tal referencia no es del todo exacta como señala SANTAMARÍA PASTOR: por una parte la ley en lo que se refiere a la Administración General del Estado es de íntegra aplicación (art. 2.1 LPAP) y por otra parte tiene un carácter meramente básico para las Administraciones distintas de la estatal¹³¹.

Por tanto es inevitable en cada caso concreto y respecto de cada bien analizar qué normativa es la aplicable, y hasta qué punto es aplicable la LPAP al bien concreto. Como se señaló anteriormente, el art. 5.4 LPAP señala la aplicación supletoria de la misma ley frente a lo dispuesto en leyes especiales. En este mismo sentido la DF cuarta establece en cuanto a la competencia para la gestión de los bienes de dominio público cómo la misma se seguirá rigiendo por lo establecido en su legislación específica. Por tanto lo establecido en la LPAP aunque sea de alta calidad técnica, no deja de tener

¹³⁰ MONTOYA MARTÍN, Encarnación, *op. cit.*, p. 116.

¹³¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencia”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, pp. 44 y 45.

escasa incidencia real en las distintas materias reguladas por normas especiales¹³², lo cual no deja de tener un aspecto positivo respecto de la regulación por ejemplo de los bienes de las entidades locales, en cuanto que su legislación especial es suficiente para regular el dominio público local¹³³.

1.4.b) Encaje de la LPAP respecto de las competencias estatales y autonómicas en materia de dominio público

Se ha indicado anteriormente la trascendencia que ha tenido la Constitución en la regulación del dominio público. Un aspecto no menor, y de hecho de gran importancia en prácticamente todos los ámbitos legislativos, es el del reparto de competencias legislativas establecido por dicha norma suprema. Esta cuestión se examinó anteriormente con carácter general, de forma que este capítulo va a referirse a cómo la cuestión competencial es afrontada por la LPAP, dejando el examen de otras normas concretas trascendentes en la materia, tanto estatales como autonómicas, para capítulos posteriores.

En la LPAP se intenta establecer el adecuado marco competencial conforme a los criterios constitucionales, en la disposición final segunda, rubricada “Títulos competenciales”, a la que se remite el apartado 2 del art. 2 LPAP. En concreto se establece:

“1. Las siguientes disposiciones de esta Ley se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal del artículo 149.1.6.^a de la Constitución, y son de aplicación general el artículo 20 bis, apartado 8; artículo 43; y artículo 110, apartado 3”.

“2. Las siguientes disposiciones de esta Ley se dictan al amparo del artículo 149.1.8.^a de la Constitución, y son de aplicación general, sin perjuicio de lo dispuesto en los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan: Artículo 4; artículo 5, apartados 1, 2 y 4; artículo 7, apartado 1; artículo 15; artículo 17; artículo 18; artículo 20, apartados 2, 3 y 6; artículo 22; artículo 23; artículo 30, apartados 1 y 2; artículo 37, apartados 1, 2 y 3; artículo 38, apartados 1 y 2; artículo 39; artículo 40; artículo 49; artículo 53; artículo 83, apartado 1; artículo 97; artículo 98; y artículo 99, apartado 1”.

“3. La disposición adicional tercera de esta Ley se dicta al amparo de la competencia atribuida al Estado por del artículo 149.1.17.^a de la Constitución sobre el “régimen económico de la Seguridad Social”, y es de aplicación general”.

“4. Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 24 de esta ley se dictan al amparo de la competencia atribuida al Estado por del artículo 149.1.18.^a de la Constitución sobre la “legislación de expropiación forzosa”, y es de aplicación general”.

¹³² SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, p. 68.

¹³³ PAREJO ALFONSO, Luciano, “El régimen de utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 434.

“5. Tienen el carácter de la legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, las siguientes disposiciones de esta Ley: artículo 1; artículo 2; artículo 3; artículo 6; artículo 8, apartado 1; artículo 27; artículo 28; artículo 29, apartado 2; artículo 32, apartados 1 y 4; artículo 36, apartado 1; artículo 41; artículo 42; artículo 44; artículo 45; artículo 50; artículo 55; artículo 58; artículo 61; artículo 62; artículo 84; artículo 91, apartado 4; artículo 92, apartados 1, 2, y 4; artículo 93, apartados 1, 2, 3 y 4; artículo 94; artículo 97; artículo 98; artículo 100; artículo 101, apartados 1, 3 y 4; artículo 102, apartados 2 y 3; artículo 103, apartados 1 y 3; artículo 106, apartado 1; artículo 107, apartado 1; artículo 109, apartado 3; artículo 121, apartado 4; artículo 183; artículo 184; artículo 189; artículo 190; artículo 190 bis; artículo 191; disposición transitoria primera, apartado 1; disposición transitoria quinta.”

Por tanto se distinguen preceptos que afectan al régimen de control judicial, a la legislación civil, al régimen económico de la Seguridad Social y a la legislación de expropiación forzosa y normas de carácter básico. Como señala VILLALBA PÉREZ¹³⁴, esta delimitación competencial es una de las aportaciones fundamentales de la LPAP, ya que aportará mayor certeza a las Comunidades Autónomas a la hora de elaborar su normativa de desarrollo y aplicar la normativa supletoria¹³⁵.

En cualquier caso, surge otra cuestión problemática debido a que la DF 3^a en cuanto que viene a admitir el carácter básico no solo de las normas legales contenidas en la propia LPAP y que tengan tal carácter, sino incluso de las normas que se promulguen en desarrollo de la propia ley¹³⁶.

1.5. Concepto, caracteres y clasificación de los bienes de dominio público

1.5.a) Concepto del dominio público

Si se examinan los antecedentes históricos y la regulación del Código Civil se descubrirá fácilmente que el concepto del dominio público se introdujo en nuestro país en virtud de un criterio subjetivista seguido por la doctrina y legislación francesas. En efecto, tras la Revolución francesa se insiste por la doctrina de dicho país en la existencia de bienes no susceptibles de apropiación privada por pertenecer a la nación.

¹³⁴ VILLALBA PÉREZ, Francisca, “Protección y defensa del Patrimonio de las Administraciones Públicas: inventario patrimonial e inscripción registral de los bienes públicos”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *op. cit.*, p. 411.

¹³⁵ Sin embargo SANTAMARÍA PASTOR anticipaba que el minucioso contenido de esta disposición supondría una amplia conflictividad. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *op. cit.*, p. 45.

¹³⁶ Para un análisis más detallado que plantea esta DF 3^a cfr. LON GARCÍA, Antonio, “La distribución de competencias en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la LPAP”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, pp. 132 a 147, y especialmente p. 146

Sin embargo, tal concepto era insuficiente, pues como señaló HAURIUO, nada hay en la naturaleza de los bienes demaniales que impida que los mismos, o parte de ellos, sean objeto de propiedad particular. Es decir, hay que reconocer que se trata de una construcción del Derecho positivo. Construcción que, además, ha ido evolucionando: por ejemplo, la doctrina ha destacado como los conceptos de dominio público, obra pública y servicio público han estado íntimamente vinculados en nuestra legislación y en algunos casos confundidos¹³⁷.

El Código napoleónico y la doctrina francesa en su conjunto siguieron un criterio subjetivo, ya que atenderían a que el Estado es el titular de los bienes de dominio público. Como se indicó anteriormente, nuestro Código Civil recibió tal influencia. Por tanto, si bien no sigue exclusivamente un criterio puramente subjetivista, sí es cierto que configura el dominio público como una propiedad de la Administración pública, afectada a una finalidad pública, lo que justifica su régimen jurídico. En realidad al elemento subjetivo se le añade un elemento teleológico, que pasa a ser en buena medida uno de los más caracterizadores del dominio público¹³⁸. También se manifiesta la influencia francesa en la aplicación que se hace de la teoría de los derechos reales al dominio público: este aparecerá conceptuado como una verdadera propiedad, no solo una relación de poder, señorío o soberanía. Pero al mismo tiempo en la evolución posterior del concepto de dominio público se va asentando cada vez una mayor abstracción: conforme se amplía el concepto de servicio público, para llegar a cubrir prácticamente todo interés público, es lógico que se amplíen también los bienes que son considerados de dominio público. Esto se observa desde un punto de vista histórico cuando distintos bienes son considerados progresivamente como demaniales atendiendo no tanto a su naturaleza como al servicio público que prestan. De ahí que sea útil la idea de algún autor como DUGUIT de establecer una escala de demanialidad: los bienes son susceptibles de ser en distinto grado más o menos demaniales atendiendo a su funcionalidad¹³⁹.

Posiciones doctrinales en España

No es el momento de analizar a fondo las polémicas existentes entre nuestros autores en cuanto a si debe seguirse un criterio subjetivo (el dominio público como propiedad de la que es titular la Administración¹⁴⁰) o uno objetivo (atendiendo a la finalidad o función a la que sirve el bien) a la hora de conceptualizar el dominio público. Autores tan destacados como GARCÍA DE ENTERRÍA han seguido la tesis subjetiva, considerando, por lo general, que el dominio público no es sino un tipo de

¹³⁷ BARCELONA LLOP, Javier, "Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público. Reservas demaniales", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 522.

¹³⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *Cuestiones del régimen general del dominio público*, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., (Dir.), *op. cit.*, p. 91.

¹³⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano, "El régimen jurídico legal general de los bienes públicos", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *op. cit.*, Vol. 1, p. 169.

¹⁴⁰ Por eso esta tesis o criterio subjetivo es denominado también "tesis patrimonialista": el dominio público no sería sino un patrimonio o propiedad de la que es titular la Administración.

propiedad sobre determinados bienes¹⁴¹. Pero frente a esa concepción se ha señalado que en realidad la Administración es titular no solo de los bienes de dominio público sino de otros que no lo son. No es de extrañar, por tanto, que hayan existido otros autores que han apuntado un criterio objetivo, basado en la idea de afectación, del bien demanial como sujeto a una función pública.

Para los autores que en nuestro país han seguido la tesis subjetiva o patrimonialista¹⁴² ha sido frecuente, por tanto, considerar que el dominio público no es sino una propiedad con características especiales, que la sujetan a un régimen jurídico exorbitante (imprescriptibilidad, inalienabilidad, etc.), pero sin perder su carácter dominical¹⁴³. O sea, la Administración pública es titular, es propietaria de una serie de bienes, unos sujetos al régimen común (sus bienes patrimoniales) y otros sujetos a un régimen especial (los bienes de dominio público)¹⁴⁴. Este esquema, sencillo, sería además congruente con el artículo 33 apartado 2 de la Constitución: dado que la función social de la propiedad delimita su contenido, es lógico que respecto de aquellos bienes en los que su función social sea máxima (los de dominio público), su delimitación sea la mayor posible (estableciendo límites que afectan especialmente a su titular, la Administración). La conclusión de estas ideas es considerar que el dominio público no es sino una propiedad sobre determinados bienes, pero que presenta particularidades en cuanto a su protección y aprovechamiento.

Sin embargo, esta idea de que el dominio público es una propiedad es criticada por PAREJO ALFONSO: la identificación del dominio público con la propiedad no “da cuenta justamente del régimen jurídico específico de dicho dominio, construido como está sobre principios cabalmente contrapuestos a los que articulan la institución de la propiedad”¹⁴⁵. Por tanto, es la afectación el elemento o pieza clave del dominio

¹⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Apuntes de Derecho Administrativo*, T. I, ed. Facultad de Derecho, Madrid, 1979, p.16.

¹⁴² Además del señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, pueden incluirse a BALLBÉ, GARRIDO FALLA y ENTRENA CUESTA (CASTILLO BLANCO, Federico A. y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., “El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *op. cit.*, p. 46).

¹⁴³ Como demuestra, por ejemplo, que la Administración pueda ejercitar la acción reivindicatoria sobre tales bienes (cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, 2ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1996, pp. 52 y 53).

¹⁴⁴ E incluso admitiendo esta distinción, debería señalarse una progresiva relativización de la radical distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público (CASTILLO BLANCO, Federico A. y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., *op. cit.*, p. 46) si bien no puede establecerse una equiparación total, entre otras razones, por quedar los bienes patrimoniales sujetos en mayor medida al Derecho privado que los demaniales (cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, T. II, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, p. 548).

¹⁴⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano, “La *summa divisio*...” *op. cit.*, p. 89.

público¹⁴⁶. A todo ello añade: “el centro del dominio público no puede estar ya tanto en el bien o la cosa como sustrato físico de determinados usos y servicios colectivos. Lo importante hoy para el dominio público es qué tipo de tareas y funciones tiene que desempeñar el Estado para garantizar la satisfacción de las necesidades esenciales para la calidad de la vida”¹⁴⁷. Por tanto, puede considerarse que este autor está a favor de seguir la teoría dualista alemana: el dominio público es una propiedad, pero lo trascendente es que sobre ella recae una potestad, un *imperium* estatal, justificado por razones de utilidad pública¹⁴⁸.

También advierte MENÉNDEZ REXACH del peligro que a su juicio puede suponer la concepción puramente patrimonialista del dominio desde un punto de vista práctico, ya que las distintas Administraciones u organizaciones públicas pueden caer “en la tentación de convertir estos bienes en fuentes de ingresos para su hacienda”¹⁴⁹. De hecho, este autor aboga por reconsiderar todo el criterio tradicional a la hora de conceptualizar el dominio público, entendiendo que solo deberían ser dominio público los bienes colectivos (calles, playas, caminos, aire y agua) y que los bienes destinados a cumplir alguna finalidad o función pública (como los edificios públicos) deberían de dejar de ser considerados bienes demaniales y ser configurados como bienes patrimoniales, ya que el hecho de estar afectados al servicio público no impediría que fueran de titularidad pública¹⁵⁰.

Entre los autores que tradicionalmente se manifestaron en contra de la concepción del dominio público como una especie de patrimonio, destacaría VILLAR PALASÍ. Este autor defiende la denominada teoría funcionalista, en el sentido de que el dominio público más que una cosa, sería una “técnica jurídica eficaz, con un sentido plenamente funcional: construir un título de intervención administrativa plena”¹⁵¹. Tras la Constitución, podría considerarse mayoritaria entre la doctrina la idea de que la teoría puramente patrimonialista del dominio público debe entenderse superada¹⁵².

¹⁴⁶ PAREJO ALFOSO, Luciano, “Dominio público...”, *op. cit.*, pp. 2418 a 2422.

¹⁴⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano, “La *summa divisio*...” *op. cit.*, p. 89.

¹⁴⁸ Para FERNÁNDEZ ACEVEDO esta última concepción se basaría en el concepto de cosa pública del derecho alemán. Señala además la existencia de otras corrientes doctrinales que entienden el dominio público simplemente como una muestra de soberanía, como un *imperium* y no como un *dominium* (FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, *op. cit.*, p. 181).

¹⁴⁹ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵⁰ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *op. cit.*, p. 84.

¹⁵¹ VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1968, p. 32.

¹⁵² Entre estas concepciones que superan el punto de vista patrimonialista o subjetivo, cfr. SÁNCHEZ MORÓN, “Los bienes públicos en general”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, ed. Tecnos, Madrid, 1997, p. 37; y cfr. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *Bienes patrimoniales del Estado*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 102 y ss.

En cualquier caso, examinar todas las posiciones doctrinales que se han mantenido solo en España respecto del dominio público es tarea que excede en mucho las pretensiones de este capítulo. Como destacó SAINZ MORENO solo en la RAP se habían publicado más de un centenar de artículos relativos al dominio público en sus primeros cincuenta años de existencia. Según este autor se habría formado una doctrina no siempre coincidente aunque sólida, pero amenazada en los últimos años por un proceso crítico contrario a un sistema que consideraba claro y socialmente eficaz¹⁵³. En todo caso, el concepto de dominio público presenta inevitables dificultades, como se ha señalado. Pero esas dificultades no solo le afectan a él. Si en muchas ocasiones es difícil distinguir un bien de dominio público de uno patrimonial (especialmente, como se verá posteriormente al analizar estos últimos, si prestan un servicio público) también en ocasiones es difícil distinguir los bienes públicos (categoría que en principio agruparía a los demaniales y a los patrimoniales) de los bienes privados. O mejor dicho, puede ser difícil establecer en qué medida es útil esta distinción entre bienes públicos y privados¹⁵⁴.

Jurisprudencia constitucional y del TS

En algunas ocasiones el Tribunal Constitucional ha resaltado la idea de la función que ha de cumplir, como una característica esencial del dominio público, manifestándose en contra de una concepción puramente patrimonialista del dominio público, “que no se desprende de la Constitución ni de los Estatutos de Autonomía” (STC 227/1988). Consideraría por tanto el TC que un bien de dominio público es, en esencia, una *res extracommercium*, originada por su afectación y pudiendo tener dicha afectación varios fines: asegurar el uso público, su distribución pública a través de concesiones, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, etc.

El Tribunal Supremo, por su parte, configura el dominio público como una propiedad (SSTS de 27 de diciembre de 1969, de 28 de octubre de 1981, 21 de enero de 1987, entre otras), pero señalando que es necesario para su existencia que concurra un uso público prolongado en el tiempo. Llega a señalar (STS de 2 de marzo de 2004) que basta con un uso constante de un camino como público, para entender que existe un verdadero dominio público. Por tanto no basta con la inclusión de un bien en el Inventario de bienes públicos (STS de 28 de marzo de 1989), sino que será la afectación la que determine que un bien es de dominio público (STS de 8 de noviembre de 1991). En resumen, según la jurisprudencia la demanialidad reposa en tres elementos: titularidad del bien o derecho, existencia de un régimen jurídico especial y afectación o destino del mismo.

Elementos constituyentes del dominio público

¹⁵³ SAINZ MORENO, Fernando, “El dominio publico: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la «Revista de Administración Pública»”, RAP n. 150 (septiembre-diciembre 1999), pp. 477 y 478.

¹⁵⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro, *op. cit.*, p. 16.

El dominio público, superada la concepción puramente patrimonialista, quedaría configurado como una relación jurídica, que presenta varios elementos constituyentes:

1) recae sobre un sustrato material, sobre una cosa o un bien, de modo que supone una titularidad del mismo pero con la finalidad de vincular tal sustrato a un determinado fin público. De lo que se trata es de cambiar de perspectiva: no se trata de entender de la forma tradicional que el dominio público es un bien afectado a un destino, sino que es más bien ese destino que, no obstante, necesita de un bien para cumplirse. En este sentido, por tanto, un bien demanial no se distinguiría de uno que no lo sea en cuanto a su posición jurídica: no se trata de una “*res nullius* ni de bienes en una suerte de situación legal objetiva peculiar y singularísima”. Una posible excepción sería el dominio público natural, aunque también en este caso su peculiaridad no deriva tanto de su naturaleza (una posible incapacidad natural de ser objeto del tráfico jurídico) como del tratamiento que de ellos hace el Derecho¹⁵⁵.

2) el sujeto del dominio público, entendido como relación jurídica, es el mismo, la Administración pública, pero no tanto como propietario, sino como titular de una potestad utilizada para dar cumplimiento a una necesidad colectiva. Además, es un sujeto que puede desdoblarse, en cuanto que puede ocurrir, y así ocurre en la práctica, que se desligue de la titularidad del bien demanial su gestión. Resulta indudable desde la LPAP que el titular del dominio público pueden ser también los organismos públicos en general (como ya se reconocía respecto de algunos de ellos en la legislación especial), pero no resulta tan clara la admisibilidad de que también lo sean las sociedades mercantiles públicas¹⁵⁶.

3) el dominio público es una relación jurídica que surge en el momento en el que se observa la existencia o necesidad de establecer, un cierto uso o servicio público. Este uso o servicio puede ser individualizado, para su aprovechamiento por ciertos usuarios, o puede responder a un uso público y general. Este elemento constituyente del dominio público sería el definitorio del mismo para LUCIANO ALFONSO, pues justifica la afectación de los bienes, que es la pieza clave del dominio público¹⁵⁷.

4) el dominio público tiene por contenido un régimen jurídico exorbitante, pero necesario para proteger la función pública a la que da respuesta.

Esta concepción del dominio público es particularmente interesante para dar respuesta, por ejemplo, a la protección del medio ambiente, la biodiversidad, la calidad de las aguas e incluso los paisajes y monumentos. Así hay que recordar que todos tenemos el derecho de disfrutar del medio ambiente y el deber de protegerlo (art. 45.1 CE), y se puede intentar buscar su protección a través de la clasificación de los bienes

¹⁵⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio público...”, *op. cit.*, p. 2401.

¹⁵⁶ MONTOYA MARTÍN, Encarnación, “El régimen común del patrimonio de los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en HORGUÉ BAENA, Concepción, (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, p. 128.

¹⁵⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio público...”, *op. cit.*, p. 2418.

que hace el Código Civil y del concepto de dominio público existente en nuestra legislación.

1.5.b) Caracteres de los bienes de dominio público

De la Constitución y de la LPAP pueden destacarse los siguientes:

Reserva de ley para su regulación y para establecer cuáles son tales bienes (art. 132 apartados .1 y .3 CE). La ley también regula su adquisición, si bien de forma conjunta con la de los patrimoniales (art. 15 LPAP).

Aplicación de los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad (art. 132.2 CE –que extiende este régimen también a los bienes comunales- y 6 LPAP). Por tanto la titularidad de un bien demanial no incluye la facultad de disponer de él, ya que solo cabe enajenar un bien demanial si previamente ha perdido tal carácter, a través de su desafectación. A cambio, tampoco cabe la pérdida del bien por su embargo por un tercero o porque este adquiera la propiedad por usucapión. Estos principios configuran el marco esencial de protección del dominio público, ya que con ellos se asegura la inseparabilidad de los bienes demaniales de la función pública a la que se encuentran vinculados.

Atribución directa por la Constitución del carácter demanial a ciertos bienes (art. 132.2 CE).

Han de ser adecuados, suficientes y aplicados efectivamente al uso general o servicio público (art. 6 LPAP).

Identificación a través de inventarios y registros (art. 6 LPAP). Se trata de otra medida de carácter protector.

Susceptibles de regulación por el Estado y las Comunidades Autónomas, con arreglo a sus competencias.

No sujetos a transacción o arbitraje. A pesar de que el art. 31 LPAP se refiere en principio a todo tipo de bienes o derechos del Patrimonio del Estado, los caracteres de indisponibilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad son difíciles de conciliar con la disponibilidad del objeto de la cuestión litigiosa, que es la nota esencial de la transacción y el arbitraje¹⁵⁸.

1.5.c) Afectación, desafectación y mutación demanial

Como se ha indicado reiteradamente, para que un bien integrante del patrimonio de las Administraciones públicas (art. 3.1 LPAP) sea de dominio público se requiere su afectación. Por tanto es perfectamente lógico pensar que es posible que un bien

¹⁵⁸ HUERGO LORA, Alejandro, “La transacción y el arbitraje”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 253.

patrimonial pase a ser demanial, mediante la correspondiente afectación. También es posible que ocurra a la inversa: que el bien demanial deje de serlo, se convierta en patrimonial, si pierde tal afectación. En este caso hablaríamos de desafectación.

La afectación

El concepto de afectación es esencial para determinar cuándo se trata de un bien perteneciente al dominio público: “La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público” (art. 65 LPAP)¹⁵⁹. La trascendencia que tiene el concepto de afectación como “piedra de toque” o criterio central del dominio ha dado lugar a distintas posiciones doctrinales enfrentadas¹⁶⁰, de forma que este elemento finalista o teleológico sería el determinante de la existencia del dominio público para muchos autores¹⁶¹. En este sentido, para GARCÍA DE ENTERRÍA “Toda la institución del dominio público gira, como es sabido, sobre un *criterium* esencial: la llamada «afectación», destinación, destino, de las cosas particulares que integran sus dependencias”¹⁶². O como señala PAREJO ALFONSO inmediatamente después de señalar que la afectación es una pieza clave del dominio público, “El mecanismo específico por virtud del cual la cosa en sentido jurídico-civil pasa a quedar sujeta al estatuto o régimen jurídico-público propio de la dominialidad es la afectación”¹⁶³.

En cuanto que es posible que un mismo bien sirva a más de un uso o servicio público, es perfectamente posible que coexistan dos o incluso más afectaciones¹⁶⁴. En

¹⁵⁹ Es necesario advertir en este momento que la regulación contenida en la LPAP sobre la afectación no es considerada como básica por la propia LPAP, por lo que debe tenerse en cuenta, en caso, la regulación autonómica. Y tratándose de bienes pertenecientes a las entidades locales, también debe atenderse a su regulación específica (por ejemplo al art. 81 LBRL).

¹⁶⁰ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Afectación, desafectación y mutaciones demaniales”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, pp. 89 y 90.

¹⁶¹ Cfr. SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *La afectación de los bienes de dominio público*, ed. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979.

¹⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”, RAP, n. 13 (enero-abril 1954), p. 20.

¹⁶³ PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio público...”, *op. cit.*, p. 2418.

¹⁶⁴ Sin perjuicio de señalar la existencia de una “afectación global de los patrimonios de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, como organizaciones subordinadas al cumplimiento de los fines del Estado”, tal y como resulta del apartado II de la Exposición de motivos de la LPAP. Esto es congruente con la finalidad de dicha ley tanto de regular la gestión de los bienes y derechos pertenecientes a las distintas administraciones como de entender que tal patrimonio está afecto también a la obtención de recursos financieros para atender el gasto público (GARCÍA-MONCÓ, Alfonso, “A propósito del régimen jurídico-financiero del patrimonio de las Administraciones Públicas”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco, (Dir.), *op. cit.*, pp. 210 y 214).

este caso se trata de afectaciones concurrentes (art. 67 LPAP), que pueden ser indistintas o con prevalencia de un uso o servicio público (como aclara el apartado 1 del art. 71 RGPAP). Y, además, es posible que la afectación tenga lugar solo durante un plazo de tiempo (art. 69. 3 RGPAP).

Por último, hay que destacar que conforme al apartado 1 del art. 66 LPAP:

“Salvo que la afectación derive de una norma con rango legal, esta deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquel integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su, defensa y conservación”.

Sin embargo además de la afectación expresa, por ley o por acto administrativo, es posible la afectación por un acto administrativo que no vaya dirigido de forma expresa a declarar la afectación (como en el caso de la expropiación forzosa, ya que la misma conlleva la afectación implícita del bien expropiado¹⁶⁵) o incluso de forma presunta (por su utilización pública o si el bien es adquirido por usucapión). Por tanto podemos distinguir hasta cuatro formas de afectación de un bien al dominio público¹⁶⁶: por aplicación del art. 132 CE, por norma de rango legal, a través de un acto administrativo expreso y por actuaciones de la administración (que a su vez pueden dar lugar a afectaciones tácitas o incluso presuntas).

En la mayoría de los casos en que tiene lugar la afectación legal se trata de bienes de dominio público natural (aguas, costas, minas...) respecto de los que basta con que el bien tenga unas concretas características físicas para que sea de demanial. Por tanto, la existencia de un dominio público natural tiene lugar con independencia de la voluntad de la Administración, si bien actualmente se considera que se requiere al menos un acto normativo o legislativo que reconozca la demanialidad¹⁶⁷. Un problema distinto es el de determinar si un bien especial reúne o no esas características, ya que puede ser necesario un acto administrativo que lo declare (por ejemplo el deslinde de costas; o la clasificación respecto a una vía pecuaria), pero no es un acto de afectación, sino de pura delimitación material.

En los casos de afectación por acto administrativo singular, se presentan varias posibilidades a su vez: por acto expreso y típico de afectación, por acto tácito (como

¹⁶⁵ No obstante, debe hacerse alguna matización. El hecho de que a través de la expropiación forzosa se produzca una afectación implícita no debe significar que, por ejemplo, la aprobación de un plan urbanístico que implique dicha expropiación suponga la afectación efectiva y automática del bien, sino que parece necesaria que se ejecute realmente dicho planeamiento (cfr. GALLARDO CASTILLO, María Jesús, “Los bienes locales a la luz de la Ley Andaluza 7/1999, de 29 de septiembre”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 13 (2001), pp. 2154 a 2169).

¹⁶⁶ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *op. cit.*, p. 117 y ss.

¹⁶⁷ FRANCH I SAGUER, Marta, “Afectación y desafectación de los bienes y derechos públicos” en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 391.

consecuencia de otro acto administrativo que presupone el destino de un bien público a un uso o servicio público, por ejemplo en el caso de aprobación de planes de ordenación urbana, conforme al art. 8.4 RBEL), e incluso por acto presunto (sería admisible en el supuesto de adscripción por más de 25 años a un uso o servicio o en el de usucapión del dominio de una cosa que viene estando destinada a un uso o servicio público o comunal, también conforme al art. 8.4 RBEL).

La desafectación

El acto contrario a la afectación es la desafectación, ya que supone que el bien pierde su condición de dominio público y pasa a ser patrimonial. La desafectación debe ser expresa, salvo los casos establecidos por la ley (art. 69.2 LPAP). Existe, por tanto, una cierta desconfianza por parte del legislador hacia la desafectación, al no admitir abiertamente la desafectación tácita (y sí la afectación tácita)¹⁶⁸. Sin embargo la doctrina ha señalado casos de desafectación tácita (como en el caso del ejercicio del derecho de reversión respecto a bienes expropiados) o incluso presunta (que, no obstante, está prohibida respecto a los bienes del dominio público estatal, como se deduce del examinado apartado 2 del art. 69 LPAP). Respecto de los bienes muebles claramente es posible una desafectación tácita ya que conforme al art. 142.2 LPAP el acuerdo de enajenación de los mismos implica su desafectación. Es un supuesto excepcional que se justificaría en el hecho de que habría que considerar que todos los bienes muebles al servicio de la Administración son demaniales, por aplicación del art. 66.2 LPAP¹⁶⁹. El problema de determinar cuándo hay que entender que la desafectación tácita tiene lugar, si desde el momento en que se produjo el hecho que la motiva o si es necesario esperar a que se dicte un acto formal, es tratado por la STS de 12 de enero de 2015¹⁷⁰.

Como ejemplo de desafectación legal o por ministerio de la ley, puede citarse la operada en virtud de la reforma de la Ley de Costas, mediante 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. De la misma resulta la exclusión de ciertos terrenos del demanio marítimo-terrestre, como los terrenos inundados de las marinas (salvo canales navegables), concesiones salineras y de acuicultura e isla de Formentera. En estos casos se produce el reintegro a sus antiguos titulares. Más dudas se producen respecto a las playas artificiales y especialmente respecto de los paseos marítimos, aunque si bien en este último caso hay que concluir que aunque la desafectación no es automática, sí parece que los propietarios afectados tienen derecho a reintegro de su dominio, en el

¹⁶⁸ Tal desconfianza se pone de manifiesto por ejemplo en el art. 8.3 RBEL al exigir tras la desafectación que se produzca la recepción formal del bien desafecto para que el bien quede incorporado al patrimonio de la Entidad local correspondiente. Considera que tal trámite es innecesario CHACÓN ORTEGA, Luis, *Bienes, Derechos y Acciones de las Entidades locales*, ed. Bayer Hermanos, Barcelona, 1987, p. 231.

¹⁶⁹ CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, pp.16 y 17.

¹⁷⁰ Cfr. MURGA FERNÁNDEZ, Juan Pablo, "Desafectación tácita de bienes de dominio público y la configuración del presupuesto de la buena fe del principio de fe pública registral; a propósito de la STS de 12 de enero de 2015", BCNR, n. 15 (marzo 2015), pp. 175 y ss.

momento en que opere dicha desafectación. Hay que señalar que hubiera sido deseable que la reforma de la Ley de Costas de 2013 hubiera sido más clara al establecer la situación de los antiguos propietarios de terrenos cuya desafectación ahora se permite¹⁷¹.

La posibilidad de afectar y desafectar los bienes pertenecientes a las Administraciones públicas, permite considerar que el régimen de bienes demaniales y patrimoniales, tiene carácter abierto o variable por el juego de las instituciones de la afectación y desafectación de su calificación jurídica¹⁷². Como ejemplo paradigmático de bienes que adquieren y pierden su condición de demaniales a través de la afectación y desafectación de los mismos, está el de los edificios administrativos. En realidad esta posibilidad de constante mutación deriva de tres características de los mismos: su carácter instrumental (en cuanto soporte de la acción administrativa), la variabilidad de la necesidad de su uso y su susceptibilidad de tráfico jurídico. Todo ello justifica que respecto de tales edificios la legislación supere en buena medida la dicotomía bienes demaniales/bienes patrimoniales y opte por superponer el estatuto jurídico de cada una de estas categorías respecto de regulación de la gestión de dichos bienes¹⁷³.

Mutación demanial

No solo cabe afectación o desafectación con relación a la existencia o inexistencia de un uso o servicio público que justifique que un bien sea demanial o deje de serlo. Es posible también que un bien esté sujeto a un servicio público, por ejemplo, y pase a estarlo a otro distinto. El bien no deja de ser demanial, lo que ocurre es que cambia su destino (por ejemplo una zona de costa que pasa a ser destinada a puerto público), de sujeto (si la titularidad pasa de una Administración pública a otra) o incluso si se le añade otra finalidad secundaria sin perder el fin público anterior (por ejemplo un edificio público al que se le añade otra finalidad también pública). Se trata del supuesto de mutación demanial, ya que conforme al apartado 1 del art. 71 LPAP:

“La mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella”.

Este precepto recoge los dos elementos que incluye la definición doctrinal clásica de la mutación: es una modificación en el estatuto jurídico del bien demanial y, además, puede consistir en la alteración de la afectación o destino con o sin cambio

¹⁷¹ ALONSO MAS, María José, “Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada tras la Ley 2/2013”, RCDI, n. 742 (marzo-abril 2014), p. 487.

¹⁷² VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel, “El patrimonio de las Administraciones Públicas (I)”, BCNR, n. 128 (octubre 2016), p. 2619.

¹⁷³ SERRANO GONZÁLEZ, Marina, “Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 761.

simultáneo del sujeto público que ostenta su titularidad¹⁷⁴. Es decir, con la mutación demanial el bien de dominio público cambia de afectación, de estar destinado a un uso general, fin o servicio a otro distinto. Y además, tal nuevo fin o servicio público puede corresponder a la misma Administración o a otra diferente.

La mutación demanial puede diferenciarse de la desafectación en el hecho de que en la mutación, la desafectación inicial o cambio de uso o servicio público, va seguida inmediatamente de una afectación a otro servicio o uso público, por lo que el bien no pierde su carácter de demanial.

La regla general para la mutación demanial es también la de que debe darse en virtud de acto expreso¹⁷⁵, aunque con alguna salvedad en el caso de reestructuración de órganos (apartados 2 y 3 del art. 71 LPAP)¹⁷⁶. Este supuesto de reestructuración orgánica también plantea la peculiaridad de ser una mutación demanial, que consiste en un mero cambio de titularidad sin modificación de su destino. En realidad la reestructuración orgánica es una novedad introducida por la LPAP, al igual que la regulación de las llamadas mutaciones interadministrativas, que supone un mero cambio de titularidad de los bienes de dominio público entre administraciones distintas pero sin pérdida de su demanialidad¹⁷⁷.

Sin embargo el hecho de que intervengan Administraciones distintas en los supuestos de afectación y desafectación no deja de plantear problemas. Un ejemplo de estas dificultades lo supone el supuesto práctico que se ha planteado en alguna ocasión, relativo a vías pecuarias que quedan incluidas en un proyecto reparcelatorio. No parece posible (y así lo ha recogido la jurisprudencia y la DGRN) que la actuación de la Administración local pueda sustituir la previa desafectación que debería, en su caso,

¹⁷⁴SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel, "Mutaciones demaniales. Adscripción y desascripción de bienes y derechos. Incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de bienes de los organismos públicos", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 412.

¹⁷⁵ Puede ser incluso un acto de expropiación forzosa, por ejemplo del Estado respecto de bienes municipales (cfr. ROSELLÓ VILA, Andrea, *Las expropiaciones forzosas en el ámbito municipal*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, versión electrónica accesible en <https://biblioteca.tirant.com>).

¹⁷⁶ Lo que no parece posible es que exista una "mutación subjetiva" como la recogida en el art. 11.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (BOJA de 15 de enero de 2006), que supondría el cambio de Administración titular del bien, que no cambia de destino público, mediante el correspondiente convenio entre las Administraciones y siendo, además, inscribible en el Registro de la Propiedad. Critica en profundidad este precepto COBO OLVERA, Tomás, "La mutación demanial de los bienes de las entidades locales en Andalucía: destino normativo y soluciones", revista CEMCI n. 6 (enero-marzo 2010), pp. 1 a 12.

¹⁷⁷ Uno de los supuestos más habituales ha sido el de las mutaciones interadministrativas que se ha producido con ocasión de la transferencias de competencias del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, tal y como destaca SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel, *op. cit.*, p. 414.

aprobar la Administración titular de la vía pecuaria afectada por el correspondiente procedimiento de equidistribución¹⁷⁸.

La adscripción y la desadscripción

Otro concepto recogido en el propio artículo 71 LPAP es el de la adscripción. Tal concepto está relacionado con los de afectación, desafectación y mutación, ya que se entiende que hay adscripción en los supuestos en que un bien o derecho se pone a disposición de una Administración u organismo público distintos de su titular, pero de forma que dicha titularidad no varía. Desde este punto de vista sería fácil distinguir la adscripción de otra categoría relacionada con la misma que es la de la cesión gratuita de bienes y derechos: existe cesión si se produce un cambio de titularidad, mientras que si no se produce tal cambio, se trataría de una adscripción. El problema es que en la legislación actual no se recoge claramente tal distinción, ya que en los arts. 145 y ss. LPAP se permite también la cesión solamente del uso. Parece posible atender a una distinción basada más que en los efectos, en los sujetos susceptibles de recibir a su favor la cesión o la adscripción: en esta solo cabe que se trate de Administraciones u organismos públicos, frente a los supuestos de cesión en que además cabe que se trate también de fundaciones públicas y asociaciones de utilidad pública¹⁷⁹. En todo caso, además, la cesión ha de referirse a bienes y derechos patrimoniales¹⁸⁰, por lo que tratándose de un bien demanial no cabe su cesión sino, en su caso, establecer una concesión sobre el mismo (STSJ de Andalucía de 12 de diciembre de 2002).

En cualquier caso, la adscripción tiene un carácter finalista, en cuanto que es una asignación de recursos que se realiza a favor de una Administración para cumplir con unos fines determinados. Además, debe quedar sujeta al principio de lealtad institucional que ha de regir en las relaciones interadministrativas, como ocurre con otros supuestos de potestades ejercidas por una Administración que afectan a bienes pertenecientes a otra distinta¹⁸¹.

Como novedad en la LPAP se establece que la adscripción supone también una afectación implícita, con lo que se rompe el criterio tradicional de que la adscripción no suponía un cambio en la situación jurídica de los bienes. Por tanto, todo bien adscrito a una Administración pasa a ser demanial si no lo era anteriormente, lo que supone una ampliación del ámbito de los bienes de dominio público¹⁸².

¹⁷⁸ SORIA MARTÍNEZ, Gabriel, "El tratamiento de las vías pecuarias en los procesos de gestión urbanística", en VVAA., *El urbanismo desde la perspectiva del Registro de la Propiedad*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2013, p. 212.

¹⁷⁹ MONTOYA MARTÍN, Encarnación, *op. cit.*, p.142.

¹⁸⁰ PONCE SOLÉ, Juli, "Cesión y permuta de bienes y derechos", CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 697.

¹⁸¹ HUERGO LORA, Alejandro, "Relaciones interadministrativas", CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 820.

¹⁸² SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel, *Op. cit.*, p. 420.

Al igual que ocurre con la afectación y desafectación, es posible hablar de adscripción y desadscripción, que supone una pérdida de las competencias atribuidas al sujeto a cuyo favor se produjo la adscripción, volviendo tales facultades al titular del bien o derecho.

Pero es necesario introducir dos matizaciones a la hora de valorar la relación existente entre estas categorías jurídicas. En primer lugar hay que señalar que el concepto de mutación demanial se amplía en el apartado 4 del art. 71 LPAP, que permite, aunque sin darle este nombre, la adscripción: es posible que no se altere la titularidad del bien demanial pero que quede afectado a favor de otra Administración para destinarlo a un uso o servicio público de su competencia. La adscripción debe distinguirse de la afectación (que tiene siempre un contenido material que apunta al uso general o al servicio público, frente a la adscripción que solo apunta la vinculación a un sujeto). Además la adscripción en principio no cambia la naturaleza patrimonial o demanial de bien (excepto si supone una afectación implícita, dada la clase de Administración que reciba el bien y el destino que este tenga).

Y, en segundo lugar, conforme a lo que resulta del apartado 1 del art. 73 LPAP la adscripción lleva aparejada implícitamente la afectación. Paralelamente, la desadscripción lleva consigo la desafectación.

En el RGPAP se regulan también conjuntamente afectación/adscripción y desafectación/desadscripción, en sus arts. 69 y ss.

1.5.d) Clasificación de los bienes de dominio público

Si bien cabe establecer más de una clasificación de los bienes de dominio público, pueden destacarse dos de ellas¹⁸³. Una primera clasificación se refiere a la afectación:

1) Bienes demaniales de uso público o general: son los que están a disposición de todos los ciudadanos para uso común. El ejemplo más típico sería, quizá, el de los caminos, calles o carreteras. El origen histórico de la institución del dominio público se encuentra precisamente en este tipo de bienes¹⁸⁴.

2) Bienes demaniales de servicio público: están afectados al desarrollo de un servicio público concreto (hospitales, museos, por ejemplo).

3) Bienes afectados al fomento de la riqueza nacional o a otros fines que no son propiamente ni uso ni servicio público. Con esta expresión de “fomento de la riqueza nacional” tomada del artículo 338 CC (y que no deja de ser ambigua, ya que todos los bienes públicos están afectados en mayor o menor medida a tal finalidad) cabría referirse a varios supuestos distintos, pero cuyo ejemplo más claro lo constituyen las minas. Y

¹⁸³ PAREJO ALFONSO, Luciano, “El régimen jurídico legal...”, op. cit., p. 173.

¹⁸⁴ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, op. cit., p. 55.

entre otros fines podría destacarse la protección de bienes históricos o artísticos. En todo caso, se trata de una categoría no reconocida por todos los autores.

Bienes de dominio público natural y artificial

Otra segunda clasificación atendería al objeto sobre el que recae:

1) Bienes del dominio público natural: lo son por reunir una serie de características físicas naturales. El ejemplo más claro son los bienes como las playas o el mar territorial a que se refiere el art. 132 CE. Además de las Costas, la doctrina suele incluir dentro del dominio público natural, las aguas y las minas¹⁸⁵. En principio estos bienes dado que satisfacen necesidades colectivas de carácter primario, son siempre de titularidad estatal. Tales bienes son los recogidos en el propio art. 132 CE (de hecho, en el anteproyecto de la CE este precepto se refería a los bienes de dominio público “por su naturaleza”), pero también pueden señalarse otros (ríos, torrentes, fuentes y demás aguas públicas –conforme al CC, minas y montes catalogados).

2) Bienes del dominio público artificial: todos los demás. Por tanto se trata de bienes que podrían ser de carácter privado pero que por su afectación a un fin público son demaniales. Ello determina que para que este tipo de bienes, procedentes de la labor o construcción humana, sean demaniales, no basta con que la ley lo señale así, sino que es imprescindible un acto de afectación a un fin público.

Esta clasificación, de gran raigambre en la doctrina francesa, ha sido aceptada en general por la doctrina española¹⁸⁶, aunque es rechazada por algunos autores que consideran que todo dominio público se basa en una afectación o destino legal, no en unas posibles características naturales. También es admitida por nuestro Tribunal Constitucional¹⁸⁷. Desde un punto de vista histórico hay que recordar que, como se indicó anteriormente, el concepto de dominio público surge precisamente cuando la doctrina francesa, primero, y la española, después, consideran que ambos tipos de bienes pueden quedar unidos en un único régimen legal, el del dominio público.

Parece indudable la existencia del dominio público natural, entendiéndolo como una “predeterminación y tendencia global a la *dominialización* de cada una de sus especies”, frente al dominio público artificial que se refiere a bienes concretos construidos por el hombre a afectados singularmente a una utilidad pública¹⁸⁸. Aceptada esta distinción, pueden indicarse las diferencias entre el dominio público natural y el artificial¹⁸⁹:

¹⁸⁵ GAYARRE CONDE, Iván, *op. cit.*, p. 270.

¹⁸⁶ FRANCH I SAGUER, Marta, *op. cit.*, p. 389.

¹⁸⁷ Por ejemplo en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, o en la STC 149/1991, de 4 de julio.

¹⁸⁸ GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas*, 2ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1986, pp. 23 y 24.

¹⁸⁹ GUAITA, Aurelio, *op. cit.*, pp. 24 y 25.

- el dominio público natural existe sin conexión a ninguna obra pública o le antecede.

- el dominio público natural ingresa en el dominio público “en bloque y simultáneamente para cada una de sus especies”, frente al artificial que requiere una afectación singular.

- el dominio público natural solo se puede desafectar en virtud de una ley contraria a la que lo declaró como tal.

- el dominio público natural se puede extinguir por causas naturales (por ejemplo si se seca un manantial) o por ejecución de obras públicas u otra acción del hombre (que puede a su vez generar otro bien de dominio público artificial).

- el dominio público natural presenta importantes problemas en cuanto a su deslinde y protección frente a la usurpación y prescripción en general. Esta cuestión se trata con más detalle en un capítulo posterior.

1.6. Los bienes comunales

Como se señaló anteriormente del art. 132 CE resulta la existencia de cuatro categorías de bienes públicos: demaniales, comunales, patrimoniales y del Patrimonio Nacional, siendo su característica común es el hecho de que han de ser regulados por ley. A continuación se examinarán de forma breve los bienes públicos no demaniales propiamente dichos, empezando por los comunales.

Los bienes comunales son una categoría que plantea no pocos problemas ya que dentro de la misma se engloban varios supuestos muy diferentes unos de otros. Además existen otros supuestos que no son propiamente bienes comunales y que deben distinguirse. Así, de una parte, los montes vecinales en mano común (que no dejan de ser una propiedad particular pero establecida a favor de los distintos vecinos de un lugar o población, al modo de comunidad de tipo germánico), y de otra, ciertos bienes pertenecientes a las entidades locales pero aprovechados directamente por los vecinos. Reciben estos últimos la denominación genérica de aprovechamientos vecinales de bienes de propios (y que se manifiestan por ejemplo en la preferencia en favor de los vecinos para ciertos arrendamientos o aprovechamiento de pastos).

Respecto de los bienes comunales, a pesar de la existencia de distintas posiciones doctrinales y de la variación histórica del concepto, puede entenderse que hoy día presentan dos características: titularidad por parte de una entidad local, pero aprovechamiento por el común de los vecinos¹⁹⁰. El hecho de que la titularidad pertenezca a una entidad local¹⁹¹ determinaría que en principio pudieran ser tanto

¹⁹⁰ COLOM PIAZUELO, Eloy, “Los bienes comunales”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, p. 255.

¹⁹¹ No descarta la existencia de bienes comunales de titularidad estatal o provincial NIETO GARCÍA, Alejandro, *Los bienes comunales*, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, pp. 316 y ss.

patrimoniales como demaniales. Sin embargo debe considerarse que precisamente la nota de uso común determina que deban ser considerados esencialmente como bienes de dominio público, sin perjuicio de que presenten particularidades. En este sentido de ser bienes de dominio público se manifiesta el art. 2.3 RBEL. Por tanto, la singularidad de los bienes comunales no se encuentra tanto en su naturaleza (demanal) sino en su específico régimen de utilización¹⁹².

1.7. El Patrimonio Nacional

Otra de las categorías de bienes públicos que reconoce el art. 132 CE son los del Patrimonio Nacional, y que también han de estar regulados por ley. Sus bienes integrantes son de titularidad estatal pero con la característica esencial de estar afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen, tal y como resulta del artículo 2 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. Esta titularidad estatal se refleja también en la inscripción de los mismos en el Registro de la Propiedad (art. 6.2 LPN y 9 RPN) y permite distinguirlos de los bienes que sean del patrimonio privado del Rey. Su regulación legal tiene su base constitucional en el apartado 3 del art. 132 CE.

Tanto su denominación como su regulación jurídica responden a una larga evolución jurídica, tratándose, en gran medida, de “una categoría históricamente decantada”¹⁹³. Desde el punto de vista del Derecho comparado, la legislación española se incardina dentro de otras que han venido a regular este tipo de patrimonio como un conjunto de bienes específico dotado de régimen jurídico propio (frente a otros países en los que ha sobrevivido como patrimonio real o señorío de realengo, otros en los que ha desaparecido y, finalmente, otros países en los que si bien existen, no gozan de régimen jurídico propio)¹⁹⁴.

La primera cuestión que surge al examinar los preceptos legales que lo regulan es la de determinar si estamos o no ante bienes demaniales, pues en la definición legal del Patrimonio Nacional se indica la titularidad y la finalidad o afectación de los bienes, pero no se indica expresamente su demanialidad. No obstante, el art. 132.3 CE los regula junto con los bienes de dominio público y el apartado 2 del art. 6 LPN señala expresamente que tienen el carácter de “inalienables, imprescriptibles e inembargables”, características que son propias de los bienes de dominio público. Por todo ello y

¹⁹² HORGUÉ BAENA, Concepción, “Régimen de utilización de los bienes de dominio público”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, p. 167.

¹⁹³ POMED SÁNCHEZ, Luis, “Bienes de los órganos constitucionales”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, p. 296.

¹⁹⁴ PAU PEDRÓN, Antonio, *Del señorío de realengo al Patrimonio Nacional*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2014, p. 33.

atendiendo además a los precedentes históricos, la doctrina suele inclinarse por entender que se trata de bienes de dominio público¹⁹⁵. La única peculiaridad sería que su administración corresponde a una entidad específica: el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional¹⁹⁶. No obstante, no falta algún autor que considera que si bien su régimen de protección es semejante al de los bienes de dominio público, en realidad nunca se les ha atribuido a los bienes del Patrimonio Nacional tal calificación jurídica¹⁹⁷.

En la propia Ley de Patrimonio Nacional existe una enumeración de qué bienes integran dicho Patrimonio (art. 4), pero es una enumeración enunciativa, ya que también se incluyen “demás bienes y derechos que se afecten al uso y servicio de la Corona”. Además el concepto de Patrimonio Nacional se amplía al incluirse en el mismo “derechos de patronato o de gobierno y administración” sobre las fundaciones, denominadas Reales Patronatos, enumeradas en el art. 5 LPN.

La Ley de Patrimonio Nacional regula la administración de los bienes que lo integran, a través de un Consejo de Administración dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, dependiente orgánicamente de la Presidencia del Gobierno (art. 1 LPN). Le corresponden varias funciones enumeradas en la Ley como la conservación y defensa de los bienes, su administración, formación del inventario de los mismos, proponer al Gobierno actos de afectación o desafectación o la aceptación de herencias o donaciones (art. 8 LPN). Una característica propia de la defensa y conservación de los bienes del Patrimonio Nacional es que la misma incumbe no solo al Consejo de Administración sino también a cualquier autoridad pública (art. 34.1 RPN). La defensa de los bienes se completa con la aplicación de los principios propios del dominio público de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como con la formación del Inventario regulado en los artículos 12 y siguientes del Reglamento. No obstante se plantean con carácter particular algunos problemas específicos, como en los casos de disolución de los derechos de patronato¹⁹⁸.

1.8. Bienes patrimoniales de las Administraciones públicas

1.8.a) La posibilidad de su existencia: perspectiva histórica

¹⁹⁵ AVEZUELA CÁRCEL, Jesús, “Los bienes con patrimonio específico o integrantes de patrimonios separados. El patrimonio nacional”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.* Vol. I, p. 289.

¹⁹⁶ DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Ordenamiento constitucional español*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 364.

¹⁹⁷ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *op. cit.*, p. 60.

¹⁹⁸ Cfr. AVEZUELA CÁRCEL, Jesús, *op. cit.*, p. 299.

La existencia de un patrimonio de dominio privado perteneciente a los poderes públicos tiene un reconocimiento histórico muy diverso. En un primer momento, se consideró que era necesario para atender a las necesidades de la monarquía. Tras la Revolución francesa, se entiende que las necesidades de los entes públicos deben ser sufragadas especialmente a través los correspondientes tributos. Es decir, tradicionalmente se concibió que los bienes patrimoniales eran esencialmente “una fuente de renta para el erario de la entidad correspondiente”¹⁹⁹. Sin embargo lo cierto es que con la denominada crisis del capitalismo, el Estado adquiere un mayor compromiso con la economía, buscando de forma activa potenciar las políticas económicas e industriales, asumiendo para ello no solo un papel más activo, sino incluso la titularidad de distintas empresas y de los bienes a ellas vinculados. Sin embargo tras los años ochenta del siglo anterior se impone en muchas ocasiones la privatización de muchas de esas empresas o industrias. En todo caso, la obtención de rendimientos económicos a través de los bienes patrimoniales en el sector público, es de cuantía despreciable en comparación con otros ingresos públicos (especialmente los fiscales)²⁰⁰.

Por tanto, no hay duda de que es posible la propiedad privada de la Administración sobre determinados bienes. Ahora bien, no se trata lógicamente de la propiedad privada plena y decimonónica consagrada en el art. 348 CC, sino que está sujeta a la delimitación de su contenido que se consagra en el art. 33.2 CE. Esta delimitación ha de ser especialmente intensa respecto de este tipo de bienes, lo cual no tiene nada de extraño en cuanto que se admita la existencia de “diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos” (STC 37/1987, de 26 de marzo). Teniendo en cuenta esta circunstancia y también el distinto grado en que las Comunidades Autónomas han venido a desarrollar sus competencias en la materia, es lógico considerar que es necesario establecer una mínima regulación unitaria o al menos con un mínimo común denominador. En este sentido, corresponde al Estado “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1ª CE). Como en tantas otras materias, la determinación de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas respecto de cada tipo de bien, es una tarea ardua. La regulación de las condiciones básicas, que corresponde al Estado, no puede suponer que se anulen a su vez las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas respecto a la propiedad y otros derechos patrimoniales (STC 37/1987, de 26 de marzo).

1.8.b) Su regulación legal

Los bienes patrimoniales son la última categoría de bienes públicos a los que se refiere el reiterado art. 132 CE. Como se indicó anteriormente es perfectamente posible

¹⁹⁹ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *op. cit.*, p. 57.

²⁰⁰ LASARTE ÁLVAREZ, Javier, “La financiación de las Comunidades Autónomas”, Documentación administrativa, n. 181 (1979), p. 416.

que las Administraciones públicas sean titulares de bienes que les pertenezcan con carácter patrimonial, es decir, que no estén integrados en el dominio público (así resulta de los artículos 340, 343 y 344 CC). Ambas categorías de bienes, los demaniales y los patrimoniales, forman el patrimonio de las Administraciones públicas (art. 3 LPAP; que, no obstante, excluye expresamente en su apartado 2 “el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda” y “en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las comunidades autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería”²⁰¹). Puede entenderse que los bienes patrimoniales son una categoría residual: se trata de bienes pertenecientes a cualquiera de las Administraciones y que no sean demaniales. Pero el problema que plantea esta concepción de los bienes patrimoniales como categoría residual, es que, como señala GONZÁLEZ GARCÍA, puede crearse la falsa imagen de que se tratan de bienes de poca utilidad²⁰². Se caracterizan por regirse por las normas comunes a la propiedad privada de los particulares, con las excepciones en cuanto a su gestión, adquisición y enajenación previstas por las normas administrativas. En este mismo sentido negativo se expresa el art. 7 LPAP al señalar que:

“1. Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales.

2. En todo caso, tendrán la consideración de patrimoniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas, así como contratos de futuros y opciones cuyo activo subyacente esté constituido por acciones o participaciones en entidades mercantiles, los derechos de propiedad incorporal, y los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de los bienes y derechos patrimoniales.

3. El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico”.

1.8.c) La distinción entre los bienes patrimoniales y los de dominio público

²⁰¹ Como señala SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Objeto y ámbito...”, *op. cit.*, p. 64: “el recorte es realmente sustancial, si se recuerda que, como es obvio, los bienes y derechos que forman convencionalmente parte de la Hacienda pública constituyen, con mucho, el grueso del valor de los bienes de que son titulares los entes públicos”.

²⁰² GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V., “Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V., *op. cit.*, p. 169.

Además del carácter residual de los bienes patrimoniales que se acaba de examinar, debe destacarse otro carácter, que es el de la presunción de que los bienes pertenecientes a la Administración son patrimoniales (art. 16 LPAP). No obstante, esta presunción puede ser un tanto superflua. Las Administraciones deben ser titulares de bienes para ejercer sus funciones públicas, pero cabría considerar que los bienes de que sean titulares pueden o no estar afectos al servicio público, de forma que si lo están serán bienes demaniales, y si no lo están, serán patrimoniales. Por tanto, los bienes mientras no estén afectos al uso o servicio público serán patrimoniales, por lo que es superflua la presunción del art. 16 LPAP²⁰³. Precisamente esta afectación o no al uso o servicio público permitiría distinguir las dos categorías de bienes públicos²⁰⁴.

La distinción entre bienes de dominio público y bienes patrimoniales, ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, señalando que cada una de estas categorías, está “sometida a un régimen jurídico propio” (STC 166/1998, de 15 de julio). El art. 132.3 CE se refiere expresamente a la existencia de un patrimonio del Estado, estableciendo además una reserva de ley en cuanto a su regulación. Esta misma reserva de ley es aplicable en cuanto a los bienes pertenecientes a las Comunidades Autónomas (STC 58/1992, de 27 de julio). También hay que aplicar respecto de estos bienes el criterio señalado en cuanto a los bienes demaniales, de que una cosa es su titularidad y otra la competencia para su regulación (STC 52/1994, de 24 de febrero). Además debe considerarse que no siempre las distintas Comunidades Autónomas han hecho uso de sus competencias en la regulación de esta materia de la misma forma y con la misma profundidad.

La imposibilidad de una distinción radical entre bienes patrimoniales y de dominio público

A pesar de lo señalado anteriormente, al hablar de bienes de demaniales y patrimoniales, no estamos ante categorías completamente separadas. De hecho es difícil entender que quepa tal distinción atendiendo solo al criterio de la utilidad o uso público: el apartado 2 del art 8 LPAP admite que los bienes de tipo patrimonial pueden coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas y en los arts. 73 y ss. LPAP se admite y regula la adscripción de bienes patrimoniales a favor de los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines. De hecho, se ha producido un

²⁰³ CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Adquisición de bienes y derechos”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 152.

²⁰⁴ Señala LÓPEZ Y LÓPEZ, Ángel M., *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 70 y 71, que frente a los bienes de dominio público que no pueden ser objeto de verdadera propiedad (y por tanto, no quedan sujetos a una auténtica función social de la propiedad, tal y como proclama el art. 33.2 CE), los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas sí quedan sujetos al régimen general de la propiedad privada (y, por tanto, a una función social), sin perjuicio de su especial régimen jurídico.

cierto desbordamiento del régimen jurídico del dominio público, que ha terminado por invadir el régimen de otros bienes, entre ellos los demás tipos de bienes públicos²⁰⁵.

La propia STC 166/1998, de 15 de julio²⁰⁶, anteriormente citada, admite la existencia de una categoría especial de bienes patrimoniales, la de aquellos afectos a un servicio público²⁰⁷. Es posible, por tanto, distinguir entre bienes patrimoniales afectos y no afectos a funciones públicas, si bien esta división no está regulada sistemáticamente en la LPAP²⁰⁸.

En el sentido anterior se manifiesta la RDGRN de 6 de septiembre de 2013 (que se examinará con mayor detalle en un capítulo posterior), al señalar que un Ayuntamiento no puede hipotecar un bien que, aunque patrimonial, está afecto a un servicio público. En realidad lo que hace la DGRN es recoger el criterio que sentó el TC al admitir dicha categoría de bienes municipales, intermedia entre los demaniales (inembargables, imprescriptibles e inembargables) y los patrimoniales de propios (susceptibles de enajenación, gravamen o embargo). Esta doctrina constitucional tuvo su reflejo legislativo en el art. 30.3 LPAP, que prohíbe el embargo de los bienes patrimoniales que estén afectos a un servicio público o a una función pública; de donde resulta que solo los bienes patrimoniales que no estén afectos (ni formal ni materialmente) a un servicio público o a una función pública pueden ser enajenados²⁰⁹ o

²⁰⁵ Cfr. GAUDEMET, Yves, "El futuro del derecho de las propiedades públicas", Revista Andaluza de Administración Pública, n. 40 (octubre-diciembre 2000), pp. 11 a 24, traducido por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio.

²⁰⁶ Para un análisis jurisprudencial y doctrinal de esta Sentencia, cfr. MANZANO SOLANO, Antonio, "Sobre la inembargabilidad de los bienes de las entidades locales", en MANZANO SOLANO, Antonio, *Estudios sobre la publicidad registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2009, pp. 551 a 564.

²⁰⁷ Como señala SAINZ MORENO (*op. cit.*, p. 511), "ahora bien, esta tercera categoría plantea la necesidad de concretar cuáles son esos bienes o, dicho de modo inverso, especificar cuáles son los bienes patrimoniales no afectados materialmente a un servicio público cuyo embargo pueden acordar los Jueces y Tribunales". En esta misma idea incide CHINCHILLA: del análisis del Inventario General de Bienes resulta que son muy escasos los bienes clasificados como patrimoniales, ya que en la práctica cuando tales bienes tienen alguna afectación o cumplen alguna finalidad de interés general, son clasificados como demaniales (CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *Los bienes patrimoniales...*, *op. cit.*).

²⁰⁸ COLOM PIAZUELO, Eloy, "El aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 577.

²⁰⁹ En este sentido, la STSJ de Madrid de 14 de mayo de 2019 (contra la que se interpuso recurso de casación ante el TS, pero siendo inadmitido el mismo por Auto de 29 de noviembre de 2019) señala que para la enajenación de bienes patrimoniales de la Administración es preciso que esta acredite que tales bienes no son necesarios para el cumplimiento de los fines propios de la misma (por aplicación de los arts. 131.1 y 138.1 LPAP).

gravados²¹⁰. Debe considerarse que no hay una separación plena entre bienes patrimoniales y demaniales, sino que más bien hay una “escala de demanialidad” o incluso de “publicidad”: cosas comunes no atribuidas en propiedad a nadie, bienes demaniales, bienes patrimoniales sujetos teóricamente al Derecho privado y bienes de interés público²¹¹. Es por ello por lo que parece criticable que la LPAP mantenga netamente separadas como categorías independientes a los bienes demaniales y a los patrimoniales²¹². No hay que olvidar que todos los bienes públicos, demaniales o patrimoniales están vinculados al interés general²¹³, por lo que al admitir que los bienes patrimoniales cumplen fines o funciones sociales, desaparece la causa que justifica la distinción entre ellos y los de dominio público²¹⁴.

No obstante, lo cierto es que la propia EM de la LPAP parece reconocer la dificultad de establecer claramente una división tajante entre bienes demaniales y patrimoniales, especialmente respecto de los edificios administrativos, debido al “carácter abierto o variable” de las instituciones de la afectación y desafectación”.

Su protección legal

Se ha señalado anteriormente que la distinción esencial entre los bienes demaniales y los patrimoniales reside en el hecho de que los primeros están afectos al uso o servicio público. La existencia o falta de tal afectación determina la naturaleza de los bienes y, con ello, su régimen jurídico. No corresponde realizar aquí el estudio del régimen jurídico de los bienes patrimoniales²¹⁵, sino solamente referirse a ellos en relación a los demaniales. En cuanto a su protección, como bien de titularidad pública, se examina con ocasión de la de los demaniales a continuación. No obstante, hay que señalar que parece criticable que se utilice un régimen específico de protección no solo para los bienes de dominio público, sino también para los patrimoniales, algo que no tiene lugar en el Derecho comparado²¹⁶.

2. Régimen jurídico de los bienes de dominio público

²¹⁰ VILLAPLANA GARCÍA, Constancio, *Fichero registral inmobiliario*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, Tomo I, p. 338.

²¹¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Navarra, 2012, p. 52.

²¹² Esta separación es calificada de “mito jurídico” por GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 648.

²¹³ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *op. cit.*, p. 85.

²¹⁴ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *op. cit.*, p. 82.

²¹⁵ Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, “El régimen jurídico legal...”, *op. cit.*, pp. 125 a 168.

²¹⁶ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo Tomo III: bienes públicos. Derecho urbanístico*, 14ª ed., ed. OPEN Ediciones Universitarias, Madrid, 2013, p. 68.

2.1. Protección de los bienes demaniales

La protección del dominio público tiene lugar esencialmente a través de dos vías: por una parte a través de la aplicación de los principios del art. 132 CE (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad) y en segundo lugar a través de su protección como bien de titularidad pública.

En cuanto a la inalienabilidad es una característica señalada reiteradamente por la doctrina a la hora de caracterizar el dominio público, regla que se impuso doctrinalmente mucho antes de su reconocimiento legal²¹⁷, y como de hecho resulta de su falta de reconocimiento en el propio Código Civil. Es posiblemente el rasgo más característico del dominio público. Comprende no solo la transmisión directa sino también los supuestos en que pudiera producirse eventualmente, por lo que no cabe hipoteca de los mismos (extendiéndose esta prohibición a otros bienes no demaniales pero sujetos al servicio público, conforme a la RDGRN de 6 de septiembre de 2013, anteriormente señalada).

La segunda característica de los bienes demaniales es su imprescriptibilidad. Tradicionalmente se ha aceptado este criterio atendiendo al hecho de que los bienes demaniales no serían susceptibles de comercio, por lo que no cabría su prescripción (art. 1936 CC, *a sensu contrario*, aplicado para predicar la imprescriptibilidad del dominio público en las SSTs de 28 de noviembre de 1973, 3 de junio de 1974, 7 de mayo de 1975, 19 de diciembre de 1977, 23 de junio de 1981, 15 de septiembre de 1984, 4 de julio de 1985, 26 de abril de 1986, 10 de noviembre de 1986 o 17 de junio de 1987²¹⁸). El criterio de la imprescriptibilidad tiene, por tanto, raigambre en nuestra legislación y encuentra justificación esencialmente en impedir que actúe la prescripción adquisitiva contra el dominio público²¹⁹.

La tercera y última característica de los bienes demaniales en cuanto a su protección conforme al art. 132 CE es su inembargabilidad, que en realidad actúa como complemento de la regla de inalienabilidad²²⁰. No obstante, hay que señalar que durante un tiempo se consideró en nuestra legislación que los bienes patrimoniales también gozaban de esta característica (cfr. el texto originario del art. 4 LRBRL), lo cual fue

²¹⁷ CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, "La inalienabilidad del dominio público", RAP, n. 25 (enero-abril 1958), p. 12.

²¹⁸ Cfr. PASQUAU LIAÑO, Miguel, comentario al art. 1936 CC, en PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS, Ana, *op. cit.*, Tomo III, p. 4053.

²¹⁹ En cuanto a las distintas razones que tradicionalmente justificarían la imprescriptibilidad del dominio público, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Sobre la imprescriptibilidad...", *op. cit.*, pp. 11 a 52.

²²⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., "Cuestiones...", *op. cit.*, p. 115.

criticado por la doctrina²²¹ y finalmente considerado inconstitucional (STC 166/1998, de 15 de julio).

Además de las reglas anteriores la protección de los bienes demaniales puede producirse también como consecuencia de su carácter de bienes públicos, si bien existen algunas peculiaridades en favor de los mismos. Cabe señalar: inclusión en los inventarios administrativos, inscripción en el Registro de la Propiedad, investigación sobre su situación²²², deslinde administrativo (tradicionalmente referido únicamente a la declaración de la posesión de los bienes demaniales, pero susceptible también de servir para declarar la titularidad dominical en ciertos casos establecidos por la legislación especial, como en la LC), recuperación posesoria de oficio, desahucio administrativo, policía demanial, protección penal y posible establecimiento de zonas de servidumbre y de protección²²³.

Lo cierto es que hasta la LPAP la protección de los bienes públicos se limitaba en esencia a las potestades genéricas señaladas de investigación, deslinde, reintegro posesorio y policía demanial. Es una novedad introducida por dicha ley el establecer en sus arts. 192 a 197 un sistema sancionador administrativo uniforme, más allá del establecido en cada una de las leyes reguladoras de los distintos bienes públicos. Existen, además, normas autonómicas dictadas estableciendo procedimientos sancionatorios en materia de protección de su Patrimonio, lo que parece criticable²²⁴.

2.2. Adquisición de los bienes demaniales

Anteriormente se han indicado algunos caracteres de los bienes de dominio público. Así se ha hecho referencia a la adquisición de los mismos por parte de las Administraciones (a través de los medios del art. 15 LPAP), a la necesidad de su afectación (ya que en caso contrario prevalece la presunción de que son bienes patrimoniales conforme al art. 16 LPAP) y a su protección (aplicando los principios de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad del art. 132 CE y los medios

²²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración", en REDA n. 52 (octubre-diciembre 1986), pp. 485 a 508.

²²² Tal potestad de investigación tiene lugar en los supuestos en que existan dudas sobre la titularidad de los bienes (art. 45 LPAP) con independencia de su tenencia o estado posesorio (lo que la diferencia de la potestad de la recuperación posesoria) y de que haya o no confusión sobre los límites de la propiedad (lo que la diferencia de la facultad de deslinde), tal y como señala CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, "Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, 2004, p. 355.

²²³ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., "Cuestiones...", *op. cit.*, pp. 116 a 139.

²²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, 8ª ed., ed. Civitas, Madrid, 2002, p. 189.

generales de protección de los bienes públicos). Quedaría, por tanto, referirse a la utilización de los bienes demaniales. Sin embargo, antes de referirse a tal utilización, debe señalarse alguna cuestión concreta relativa a la adquisición de los bienes de dominio público.

Lo primero que debe señalarse es que si bien la adquisición de los bienes por parte de la Administración puede realizarse por los medios previstos en general por el art. 15 LPAP, existen también otras “formas privilegiadas” entre las que destaca la expropiación forzosa²²⁵, o la adquisición por ministerio de la ley de los bienes vacantes, aunque solo por parte de la Administración del Estado²²⁶ (art. 17 LPAP²²⁷) o de los saldos abandonados (art. 18 LPAP). En segundo lugar debe señalarse que incluso en los supuestos en que no se produzca una adquisición “privilegiada” por parte de las Administraciones, sino conforme a los títulos ordinarios aplicables en general en el Derecho privado, existe una normativa específica en la propia LPAP: arts. 19 (adquisiciones a título oneroso), 20 (adquisiciones por herencia; desarrollado en los arts. 20 bis a 20 quáter, tras la reforma introducida por la Ley 15/2015), 21 (adquisiciones a título gratuito), 22 (adquisiciones por prescripción) y 23 (adquisiciones por ocupación). Se regulan también especialidades en adquisiciones que tengan lugar por adjudicación por procedimientos judiciales o administrativos (arts. 25, 26 y 27 LPAP), que pueden considerarse formas intermedias de adquisición entre las típicas privilegiadas y las ordinarias referidas anteriormente²²⁸. En materia de adquisiciones onerosas debe tenerse en cuenta también las normas contenidas en los arts. 115 a 121 LPAP. Estos últimos preceptos, que carecen de carácter básico (excepto el apartado 4 del art. 121 LPAP), están incardinados dentro de las normas relativas a la regulación de la gestión patrimonial (Título V de la LPAP), en una discutible ubicación sistemática²²⁹.

2.3. Utilización de los bienes demaniales

El régimen de utilización de los bienes de dominio público se recoge en distintas normas. La aplicación de unas u otras depende esencialmente de la titularidad de los bienes. Así respecto de la utilización de bienes demaniales pertenecientes al Estado se aplica la propia LPAP. Los bienes pertenecientes a las distintas Comunidades

²²⁵ CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Adquisición...”, *op. cit.*, p. 150.

²²⁶ CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Adquisición...”, *op. cit.*, p. 158.

²²⁷ Analiza algunos problemas que plantea este precepto (especialmente en cuanto a la existencia de terceros poseedores) ALONSO MAS, María José, “Adquisición de bienes y derechos”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *op. cit.*, pp. 300 y 301.

²²⁸ Cfr. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “Adquisición...”, *op. cit.*, pp. 192 a 199, para un examen detallado de tales adjudicaciones.

²²⁹ MIR PUIGPELAT, Oriol, “Adquisición de bienes y derechos a título oneroso. Arrendamiento de inmuebles. Conservación de los bienes”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 614.

Autónomas se regulan en sus respectivas leyes patrimoniales. Y respecto de los bienes de las Entidades locales se aplica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sin perjuicio de aplicar además lo que los respectivos legisladores autonómicos hayan regulado en esta materia dentro de sus competencias. Sin embargo es posible distinguir además un régimen general aplicable a todos los bienes demaniales, con independencia de su titularidad, recogido también en la LPAP. Es decir, esta ley viene a regular tanto el régimen general de utilización de todos los bienes de dominio público como el régimen específicamente aplicable a los bienes demaniales de titularidad estatal.

Además, en todo caso, el régimen general establecido dependiendo de quién sea el titular del bien demanial, es supletorio del especial establecido en cada tipo de bien demanial. Así resulta claramente del apartado 4 del art. 5 LPAP, anteriormente examinado. No es de extrañar esta previsión legislativa en cuanto que la mayor parte de los bienes de dominio y uso público estatales cuentan con su propia normativa (aguas, montes, costas, carreteras, minas, por ejemplo), de forma que como su propia Exposición de Motivos señala, la aplicación de la LPAP tiene especial incidencia respecto de los edificios administrativos. Este criterio de aplicación preferente de la norma especial frente a la general también ha de entenderse aplicable a los bienes de titularidad autonómica, conforme a lo que resulta de sus propias leyes²³⁰.

A continuación se va a examinar el régimen de utilización de los bienes de dominio público con arreglo a lo previsto esencialmente en la LPAP, indicando, en su caso, si se trata del régimen específicamente aplicable a los bienes pertenecientes al Estado o si se trata del régimen básico establecido para todo tipo de bienes demaniales, e incluyendo alguna referencia al régimen legal establecido por las normas autonómicas. No obstante, el análisis del régimen específicamente establecido para los bienes de dominio público de titularidad autonómica y para los pertenecientes a entes locales, se realizará en capítulos posteriores.

2.3.a) Utilización de los bienes de dominio público por la propia Administración

Los bienes de dominio pueden ser utilizados por la propia Administración o por los particulares. Si el bien demanial está destinado a prestar un servicio público, es lógica su utilización por parte de la propia Administración. Pero es posible que este uso se dé no solo por parte de la Administración titular del bien, sino que es también posible que tal uso tenga lugar por parte de otras Administraciones, siempre conforme a sus competencias, mediante el mecanismo de la adscripción. Ahora bien, dado que el art. 132.1 CE establece una reserva de ley respecto de la regulación del dominio público, hay que concluir que la utilización directa de los bienes de uso público por parte de la Administración requiere expresa habilitación legal. Estas habilitaciones

²³⁰ HORGUÉ BAENA, Concepción, *“Régimen de utilización...”*, op. cit., p. 166.

legales o reservas demaniales ya se admitían por la doctrina²³¹ y se regularon, antes de que lo hiciera la LPAP, en leyes especiales respecto de bienes concretos (Costas, Puertos, Aguas, Minas, etc.) y en la regulación de algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Aragón, Canarias, Generalidad Valenciana, Galicia, Baleares, La Rioja y Región de Murcia)²³². No obstante, su regulación general se ha introducido en el art. 104 LPAP²³³.

Alcance de la regulación establecida en la LPAP

La existencia de una pluralidad de Administraciones que están interesadas en la utilización del dominio público, plantea el problema de determinar cuál es el alcance de la regulación establecida en la LPAP. Y es que al establecer su ámbito de aplicación, el artículo 2 de la misma distingue entre la Administración General del Estado y organismos públicos vinculados a ella (cuyo régimen jurídico patrimonial se rige por la propia ley) y Comunidades Autónomas, entidades locales y otras de derecho público vinculadas o dependientes de ellas (a los que se les aplican los preceptos enumerados en la DF 2ª de la Ley, que marca los títulos competenciales en cuya virtud se ha dictado la Ley). Esta distinción viene a suponer en la práctica la existencia de dos bloques normativos dentro de la propia LPAP en relación al uso del dominio público: por una parte el régimen básico de utilización por parte de todas las Administraciones y organismos y entidades vinculados o dependientes de las mismas, y por otra parte, el régimen general de utilización por parte de la Administración General del Estado y organismos y entidades vinculados o dependientes de la misma (se trataría de la utilización de los bienes del Patrimonio del Estado, definido en el art. 9 LPAP).

Pero este esquema legislativo que podría resultar sencillo, al distinguir entre la Administración estatal y el resto de Administraciones, resulta más complicado, dadas las competencias legislativas constitucionales, como reconoce la propia ley. Al atender la LPAP a las competencias legislativas establecida sen la Constitución, ha debido prever expresamente que determinadas materias deban ser reguladas por la normativa estatal. Es decir, es posible que un bien cuya utilización corresponde a una Administración no estatal, deba ser regulada por una normativa estatal, si el Estado es competente en la materia.

²³¹ Cfr. BALLBÉ Y PRUNÉS, Manuel, "Las reservas dominiales (principios)", RAP, n. 4 (enero-abril 1951), pp. 75 a 91.

²³² Cfr. VÁZQUEZ GARRANZO, Javier, *op. cit.*, pp. 620 y 621.

²³³ No obstante, se ha discutido cuál es el alcance de las reservas demaniales, si se trata más bien de una facultad derivada de la titularidad que corresponde a la Administración sobre los bienes demaniales (cfr. BALLBÉ Y PRUNES, Manuel, *op. cit.*) y por tanto supone un verdadero poder de goce sobre tales bienes, o si más bien incluso en estos casos también han de aplicarse a los bienes directamente utilizados por la Administración las mismas reglas generales de utilización del dominio público (DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, "La interferencia de leyes especiales en la demolición de obras y edificaciones anuladas judicialmente", en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (Coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Tomo I, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 729).

Pero además hay que tener en cuenta que el apartado 4 del art. 5 LPAP complica aún más el referido esquema: la presente ley se aplica de forma supletoria respecto a la legislación especial que regule los diferentes bienes y derechos de dominio público. Es decir, la LPAP es, por tanto, una ley supletoria: solo tiene aplicación en primer grado, respecto a los bienes demaniales que carezcan de regulación específica. Es este sentido, parece que su regulación directa deba reducirse prácticamente a los edificios administrativos (a los que, por otra parte, se refiere su Exposición de motivos)²³⁴. Y habrá que distinguir entre el régimen general (aplicable a aquellos edificios o bienes estatales) del régimen básico (aplicable a bienes pertenecientes a otras administraciones). Respecto de los bienes con regulación especial, se aplicará la Ley de Patrimonio de forma supletoria, pero debiéndose distinguir además, el régimen general, aplicable solo a los bienes estatales, del básico aplicable a los bienes pertenecientes a otras Administraciones. Y respetando, en todo caso, las competencias legislativas que correspondan al Estado o a las Autonomías conforme al esquema constitucional.

No obstante, lo cierto es que respecto al aprovechamiento o utilización del dominio público y sus títulos habilitantes, las normas que se examinarán a continuación son de aplicación respecto de todos los bienes demaniales, en unos casos como norma básica y en otros como régimen especial propio del Patrimonio estatal. Respecto del régimen básico de utilización del dominio público, hay que reiterar que está formado por el conjunto de normas aplicables a todas las Administraciones públicas, con las limitaciones señaladas anteriormente. Por tanto sus criterios (en lo que ahora interesa, respecto al aprovechamiento o utilización del dominio público), se aplican a todos los bienes demaniales.

Los bienes destinados al servicio público

Se acaba de señalar como supuesto más típico de utilización directa de los bienes de dominio público por parte de la Administración, el caso de los bienes destinados al servicio público²³⁵. Es necesario hacer un par de matizaciones. Por una parte, cabe concluir que la normativa de la LPAP debe entenderse referida a los bienes del Estado por cuanto si pertenecieran a otra Administración y estuvieran destinados a un servicio público, sería a través de la norma que regulara tal servicio donde se regularían a su vez tales bienes demaniales.

²³⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "Objeto y ámbito...", *op. cit.*, p. 68, destaca como la LPAP tiene dos puntos de atención preferente que son los edificios administrativos y el llamado patrimonio empresarial de la Administración. Puede decirse que es una ley del Ministerio de Hacienda, o más bien, de su Dirección General del Patrimonio del Estado.

²³⁵ No obstante, hay que recordar que ha existido la tendencia a admitir que la prestación de algunos servicios públicos se realice no de forma directa por la Administración sino de forma indirecta a través de ciertos operadores privados (si bien puede advertirse que en el ámbito local y en los últimos años se ha defendido que se revierta en cierto modo dicha tendencia; cfr. ALEMANY GARCÍAS, Juan, "Los modos de gestión del servicio público en el ámbito local", *RGDA*, n. 53 (enero 2020), pp. 33 y 34; disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=53, último acceso: 21 de abril de 2020).

Por otra parte, debe señalarse que la LPAP en sus artículos 87 y 88 establece una distinción un tanto imprecisa entre bienes destinados a servicios públicos reglados y bienes destinados a otros servicios públicos. Puede entenderse que la primera categoría se refiere a bienes destinados a servicios públicos en sentido estricto, frente al segundo caso que se referiría a bienes destinados a otros servicios públicos de menor entidad, que no llegan a ser verdaderas prestaciones públicas, como en el primer caso²³⁶. Los bienes destinados a servicios públicos en sentido estricto, se rigen en primer lugar por las normas reguladoras del servicio público y subsidiariamente por la propia Ley de Patrimonio (art. 87 LPAP). Los bienes destinados a otros servicios públicos se rigen por su acto de afectación o adscripción y en su defecto por la Ley de Patrimonio (art. 88 LPAP). Precisamente hay que pensar que es a este tipo de bienes destinados a otros servicios públicos, a los que se refiere el artículo 89 LPAP al admitir un uso particular o incluso privativo de parte de los edificios públicos, al permitir su destino para oficinas bancarias, cafeterías, entre otras. Y también a estos bienes se refiere el art. 90 LPAP, al admitir, con carácter más general, el uso de los mismos por parte de los particulares, previa la correspondiente autorización.

2.3.b) Utilización de los bienes de dominio público por los particulares

Origen de la regulación

La utilización del dominio público ha de tener lugar a través de los usos previstos legalmente. Como se verá a continuación, caben tres tipos de usos según la LPAP (común, privativo en sentido estricto y especial), pero lo cierto es que la distinción entre estos usos es en buena medida una construcción doctrinal. El origen de esta distinción tiene su origen en Francia, recogiendo posteriormente la doctrina española y plasmándose, finalmente, en nuestra legislación. El actual esquema establecido por la LPAP es análogo al que se recoge en el Reglamento de bienes de entidades locales (RD 1372/1986, de 13 de junio), que a su vez se inspira en el que se estableció en el Reglamento precedente de 1955. Respecto al uso de bienes demaniales, el RBEL distingue:

1) uso común: es la utilización del bien permitida a todos los ciudadanos, si bien cabe distinguir un uso común general de un uso común de carácter especial, al concurrir en este último circunstancias de peligrosidad, intensidad de uso u otras análogas.

2) uso privativo: que es el que limita o excluye la utilización del bien por parte de otros interesados. Se distingue además un uso normal o conforme al destino principal del bien demanial, y un uso anormal o no conforme a tal destino.

Regulación en la LPAP

²³⁶ Opta por entender que los servicios públicos *reglados* son los *regulados*, en el sentido de ordenados por el Derecho y, por tanto, servicios públicos propiamente dichos, frente a otras figuras afines a tales servicios públicos, BARCELONA LLOP, Javier, *op. cit.*, p. 529.

El esquema establecido por la LPAP es semejante, pero pasando de una clasificación binaria (uso común frente a uso privativo) a una clasificación prácticamente ternaria, ya que se distingue del uso común el de carácter especial (el uso común pasaría a ser solo uso común general), de forma que se establecen tres categorías: uso común, uso común especial y uso privativo. Es característico de la LPAP el exigir título habilitante para cualquier uso que no sea el común, título que por regla general será mera autorización o concesión, dependiendo de los criterios legales²³⁷.

En definitiva, cabe distinguir:

1) Si el bien lo permite, es posible el uso común por parte de todos los ciudadanos indistintamente, ya que, conforme al art. 85.1 LPAP: “Se considera uso común de los bienes de dominio público el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados”. Para este caso de uso común dispone el art. 86.1 LPAP: “El uso común de los bienes de dominio público podrá realizarse libremente, sin más limitaciones que las derivadas de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que sean de aplicación”. Quizá es criticable la utilización del término “limitaciones” que utiliza la ley para referirse a lo que serían más bien límites establecidos por las leyes y los actos de afectación, pero que atienden a la naturaleza y características del bien.

2) El uso especial es una modalidad que podría considerarse intermedia entre el uso común y el privativo. El uso especial no impide el uso común por parte de otros ciudadanos, pero supone un exceso de utilización o incluso un menoscabo del dominio público, debido a la concurrencia de circunstancias de peligrosidad, intensidad de uso, escasez, obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes (art. 85.2 LPAP). Por

²³⁷ Es necesario destacar en este momento la existencia de una tendencia legislativa, procedente del Derecho europeo, consistente en la *despublificación* de ciertos servicios públicos relacionados con las comunicaciones, energía y transporte público. Esta tendencia ha supuesto que, respecto de algunos de tales servicios, los títulos habilitantes para empezar a prestarlos no sean, no ya la concesión, sino ni siquiera la autorización, bastando la mera comunicación previa y/o declaración responsable. Algunos de tales servicios públicos están relacionados directamente con ciertos bienes de dominio público, como los ferrocarriles y los aeropuertos (bienes demaniales que, como tales, se examinarán con más detalle en capítulos posteriores). Respecto al transporte ferroviario y aéreo, rigen sistemas de mera licencia administrativa, a pesar de que suponen la utilización de bienes de dominio público (arts. 49 y ss. de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector ferroviario y Reglamento (CEE) núm. 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, derogado y sustituido por el Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad). Con ello se pretende que la utilización en estos casos del dominio público para el desarrollo y prestación de servicios económicos de interés general se rija no por un principio de monopolio, sino por uno de competencia (FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, *La autorización administrativa en los servicios de interés económico general*, ed. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 35 y ss., y p. 238).

ello puede estar sujeto a autorización, que es el supuesto normal, e incluso a concesión, conforme al art. 86.2 LPAP. Este uso especial (al que la ley no denomina uso sino “aprovechamiento”) es una categoría en buena medida residual, pues supone una intensidad en el aprovechamiento que no llega a impedir el uso común, y que tampoco llega a ser plenamente un uso privativo. Por ejemplo, una carretera es de uso común, pero si se pretende realizar en ella un transporte de mercancías peligrosas, se trataría de un aprovechamiento especial, ya que no excluye el uso de la carretera por los demás ciudadanos.

3) Frente al uso común, el uso privativo supone el extremo contrario, ya que implica una efectiva ocupación del dominio público, de forma que se excluye o limita su uso por parte de otros interesados (art. 85.3 LPAP). Ello justifica que tal uso requiera concesión, por regla general, o mera autorización si el aprovechamiento se realiza con instalaciones desmontables o bienes muebles, siempre y cuando no supere los cuatro años de duración (art. 86.2 y .3 LPAP). Estos preceptos permiten además deducir un concepto legal de la concesión, ya que la ley no lo da²³⁸. Como señala FERNÁNDEZ ACEVEDO la concesión puede ser definida como “el título que habilita para efectuar un uso o aprovechamiento especial o privativo con instalaciones desmontables o bienes muebles por más de cuatro años, así como un uso privativo con obras o instalaciones fijas cualquiera que sea su plazo”²³⁹.

Si la ocupación no transforma el bien por tratarse de bienes muebles o estructuras desmontables, o si tal ocupación es puramente temporal, se entiende que se trata de un uso privativo impropio. Por tanto los usos particulares y privativos están sujetos, por regla general, a autorizaciones o concesiones. Debe considerarse que tales títulos son constitutivos del uso privativo, ya que sin los mismos no sería posible. Y su trascendencia es tal, que permiten la existencia de verdaderos derechos reales a favor de su titular (art. 97 LPAP, respecto a la concesión sobre obras públicas, que no obstante plantea alguna duda en su número 2 al señalar que corresponden al concesionario derechos y obligaciones del propietario, cuando en realidad no hay propiedad sino un derecho distinto²⁴⁰).

Actualmente esta distinción de uso forma parte del régimen básico aplicable a todas las Administraciones y resulta de los arts. 85 a 90 LPAP. Sin embargo, la Ley no regula el uso común del dominio público más que respecto a los bienes pertenecientes al Patrimonio del Estado, por lo que tal régimen habrá de encontrarse, respecto de otros bienes demaniales, en las correspondientes leyes especiales.

2.3.c) Los títulos habilitantes, especialmente las autorizaciones y las concesiones

²³⁸ Cfr. VÁZQUEZ GARRANZO, Javier, *op. cit.*, p. 623.

²³⁹ FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, “Régimen jurídico de la utilización de los bienes y derechos demaniales”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *op. cit.*, p. 905.

²⁴⁰ JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, “Negocios jurídicos sobre la concesión”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 483.

Una de las características generales que tiene la utilización del dominio público, como se destacó anteriormente, es la necesidad de título habilitante²⁴¹. Se indicó que la concesión o la autorización son títulos habilitantes. Este criterio o principio de que es necesario tal título para usar de un bien demanial, ya venía recogido por la legislación especial y se ha consagrado plenamente a través del art. 84.1 LPAP que establece que todo uso que exceda del común requiere de título habilitante. Ahora bien, no solo las concesiones y las autorizaciones son títulos habilitantes. También puede serlo una disposición legal o el acto de afectación o adscripción que recaiga sobre un bien específico. Así resulta de los arts. 86.1, 87 y 88 LPAP, y de la propia lógica del sistema: dado el carácter supletorio de la LPAP, incluso respecto al uso básico, hay que acudir a la habilitación que pueda establecer la norma especial aplicable a un determinado bien demanial y, además, dado que la afectación y la adscripción son actos administrativos que versan sobre el uso del dominio público, es lógico que a través de estas mutaciones demaniales se determine el uso que recaiga sobre un bien concreto.

La identificación del título habilitante es sencilla en los casos de autorizaciones o concesiones, pues bastará acudir al correspondiente acto administrativo. Sin embargo en los casos en que resulta de disposición legal o acto de afectación o adscripción, puede ser más complicado. Será necesario interpretar tales disposiciones o actos para determinar la existencia y el alcance del correspondiente título habilitante.

Como se señaló anteriormente, los distintos tipos de uso correspondientes a los bienes de dominio público son el común, el especial y el privativo (art. 85 LPAP). El uso común no requiere título habilitante, pero sí el especial y el privativo. Las autorizaciones son la regla general en los casos de uso o aprovechamiento especial del dominio público, siempre que no exceda de cuatro años; también son el título exigible si se trata de un uso privativo con instalaciones desmontables o bienes muebles. Las concesiones son exigibles si el aprovechamiento especial excede de los cuatro años y en los supuestos de uso privativo, si se realiza mediante la ocupación con obras o instalaciones fijas (todo ello conforme al art. 86 LPAP)²⁴².

La accesoriadad de las concesiones y de las autorizaciones

²⁴¹ La categoría de “título habilitante” fue introducida por la legislación sectorial para designar el conjunto de las formas de legitimación de la utilización de bienes de dominio público (PAREJO ALFONSO, Luciano, “El régimen de utilización...”, *op. cit.*, p. 435.

²⁴² Hay que destacar el peligro de que el uso público a que deben estar destinados ciertos bienes de dominio público, llegue a estar desvirtuado por una mala utilización del mecanismo de la concesión administrativa. Así puede ocurrir en el caso de las dotaciones públicas, como señala MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad de Fútbol de Las Rozas)», en *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*, n. 13 (2005), p. 25.

Una característica común que se establece en el apartado 4 del art. 91 LPAP para las concesiones y autorizaciones que habiliten para la ocupación del dominio público es que si las mismas se dan con ocasión de la ejecución de un contrato administrativo, serán necesariamente accesorias del mismo. Tal accesoriedad llega al extremo de señalarse en el párrafo segundo de este apartado 4 que no será necesaria autorización ni concesión si el contrato administrativo habilita para la ocupación de los bienes de dominio público. Para PAREJO en este caso de concurrencia de la normativa de contratación público con la de dominio público, la solución de la accesoriedad es la única correcta²⁴³.

A pesar de la regla de la accesoriedad de las concesiones y autorizaciones al correspondiente contrato administrativo, lo cierto es que no se desvirtúa el hecho de que la Administración competente para otorgarlas ha de ser precisamente aquella a la que corresponde la titularidad del bien, no la que formalice el correspondiente contrato. No obstante, si la misma Administración titular del bien es la competente para formalizar el contrato, bastaría con que en el pliego de condiciones del contrato se recogiera la habilitación para ocupar el bien, sin que fuera preciso autorización o concesión separada y especial (es el supuesto anteriormente aludido del párrafo 2º del art. 91.4 LPAP). Obviamente, en otros casos en que las Administraciones contratante y titular del bien demanial no sean la misma, no será posible que en el contrato se autorice la ocupación del bien, sino que será necesaria la correspondiente autorización o concesión por parte de la Administración titular. No obstante, se aplicará la regla de accesoriedad del título habilitante (de la concesión o autorización) respecto del contrato administrativo.

La accesoriedad se refiere al “otorgamiento, duración y vigencia y transmisibilidad” (art. 94.1 LPAP), respecto de las concesiones y autorizaciones que se subordinan al correspondiente contrato. Pero, sin embargo, no puede llegar al extremo de suprimir la vigilancia y tutela que la Administración titular del bien demanial debe observar. Finalmente, hay que señalar que esta regla de accesoriedad es prácticamente la única común a autorizaciones y concesiones. Es por ello por lo que a continuación se examinarán por separado las reglas específicas aplicables a cada uno de tales títulos habilitantes, siempre dentro de lo que es el régimen básico aplicable a todos los bienes de dominio público, no solo a los pertenecientes al Patrimonio del Estado.

2.3.d) Regulación de las autorizaciones

En cuanto a las reglas específicas aplicables a las autorizaciones, conviene destacar que las mismas se refieren esencialmente al nacimiento y extinción de las mismas, junto con su transmisión. Respecto a tal nacimiento, lo que viene a regular la Ley es el régimen de su otorgamiento. Conforme al art. 92 LPAP las autorizaciones se otorgan a instancia de los interesados. Puede ocurrir que solo sea posible dar un número limitado de autorizaciones, debido a las circunstancias del bien sobre que recaen tales autorizaciones. En el caso de que no exista tal limitación, cabe que se den las correspondientes autorizaciones a todos los “petitionarios” o solicitantes. No se

²⁴³ PAREJO ALFONSO, Luciano, “El régimen jurídico...”, *op. cit.*, p. 185.

contiene una regulación especial sobre la resolución de tales solicitudes, por lo que habrá de aplicar las reglas generales de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por ejemplo en cuanto a la instrucción del correspondiente procedimiento (arts. 78 y ss. LRJ-PAC). Para el caso de que no pudieran darse más que un número limitado de autorizaciones, el apartado 1 del art. 92 LPAP prevé un procedimiento que distingue si existen o no condiciones especiales de los solicitantes que deban ser valoradas para obtener la autorización (a dichas condiciones especiales se refiere el art. 91 LPAP, pero solo es aplicable respecto de los bienes demaniales pertenecientes al Estado, a los que nos referiremos posteriormente, por lo que respecto de otros bienes de dominio público habrá que estar a las leyes especiales que los regulen). En el caso de que sí existan, se prevé un régimen de concurrencia; y en el supuesto de que no existan, habrá que estar al régimen previsto en las condiciones fijadas o, en su defecto, se realizará un sorteo.

Transmisión y extinción

Las condiciones fijadas para el otorgamiento de las autorizaciones pueden limitar la transmisibilidad de las mismas. En caso de que no lo hicieran, será posible su transmisión excepto si existe limitación en cuanto a su número o tuvieron que tenerse en cuenta las circunstancias personales a la hora de su otorgamiento (apartado 2 del art. 92 LPAP).

Y, finalmente, respecto a la extinción de las autorizaciones, la Ley señala el plazo de su duración (el que se determine al tiempo de su otorgamiento, con un máximo de cuatro años, incluyendo las prórrogas, conforme al apartado 3 del art. 92 LPAP) y regula específicamente su revocación: “Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general” (apartado 4 del art. 92 LPAP). Se trata, por tanto, de una revocación unilateral sin indemnización, aplicable en cualquier momento y que solo puede ampararse en razones de interés público, pero no cualesquiera, sino las enumeradas en el precepto. En realidad podría considerarse que lógicamente si se producen daños en el dominio público, se menoscaba el uso general, no se cumplen condiciones generales establecidas legalmente o si cabe una actividad de mayor interés público, puede justificarse la extinción de la autorización. Tal extinción es denominada por la ley “revocación” (para PAREJO no se trata de una revocación sino del cumplimiento de una condición resolutoria de carácter legal²⁴⁴). Ahora bien, debe entenderse que estas causas son tasadas, que la revocación debe ser ejercitada solo por la Administración otorgante de la correspondiente autorización y que en todo caso cabría control judicial de su concurrencia.

2.3.e) Regulación de las concesiones

²⁴⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano, “El régimen jurídico...”, *op. cit.*, p. 193.

En cuanto a las reglas específicas aplicables a las concesiones, los artículos 93 y 94 LPAP establecen su régimen básico atendiendo a distintas cuestiones, que se examinan a continuación.

Otorgamiento y documentación

La primera cuestión que regula el artículo 93 es la relativa al procedimiento de otorgamiento y su documentación. La regla general es la de la aplicación del régimen de concurrencia. Pero la Administración puede acudir al otorgamiento directo en dos casos: primero, si así lo establece una ley y, segundo, si concurren los supuestos del art. 137.4 LPAP y se dan circunstancias excepcionales debidamente acreditadas. El precepto al que se remite regula los casos en que cabe adjudicación directa en el caso de enajenación de bienes inmuebles patrimoniales, y en principio no es de aplicación a los bienes demaniales. Pero a través de la presente remisión sí se aplicaría como norma básica para el otorgamiento directo de concesiones. No obstante su aplicación respecto de las concesiones exige que se realice una adecuada interpretación, excluyendo los supuestos inaplicables respecto al dominio público (por ejemplo el supuesto del apartado e) relativo a solares de pequeño tamaño que se enajenan a colindantes). Sin embargo no basta con que concurren los supuestos del art. 137.4 LPAP, sino que además deben existir circunstancias excepcionales debidamente acreditadas.

Por tanto si, por ejemplo, la concesión se fuera a realizar a una entidad sin ánimo de lucro declarada de interés público (supuesto de la letra b) del apartado 4 del art. 137), será necesario que concorra además una circunstancia excepcional, que deberá ser motivada por la Administración, para eludir el sistema de concurrencia y acudir al de otorgamiento directo.

A continuación el artículo 93 LPAP en su apartado 2º viene a referirse a la formalización documental del otorgamiento de la concesión. El otorgamiento, con indiferencia de cual haya sido el procedimiento seguido, concluye mediante un acto administrativo que debe plasmarse documentalmente y notificarse o publicarse conforme a las reglas establecidas por la LRJ-PAC. Esta formalización permite además, obtener el correspondiente título formal que permitirá, en su caso, la inscripción de la concesión en el Registro de la Propiedad. Para ello el interesado podrá obtener copia auténtica del documento, que deberá reunir los requisitos legalmente establecidos, y solicitar dicha inscripción registral. Lógicamente en cuanto este apartado 2 se refiere a la posibilidad de inscripción registral, excede a lo que sería la legislación básica con que es calificado por la propia LPAP, dada la competencia legislativa exclusiva en materia hipotecaria en favor del Estado.

Duración y contraprestaciones

La segunda cuestión relativa al régimen básico de las concesiones es la referida a la duración y contraprestaciones, que se regulan en los apartados 3 y 4 del art. 93 LPAP. Una característica esencial de las concesiones es que tienen que tener una duración

temporal limitada²⁴⁵: el plazo máximo es de 75 años, incluyendo prórrogas, o el menor que, en su caso, señale la ley específicamente aplicable²⁴⁶. Pero el problema que plantea esta limitación legal de los 75 años es evidente: el art. 84.3 LPAP establece, como se señaló anteriormente, la aplicación supletoria de la misma ley respecto de la legislación especial, por lo que es contradictorio con tal sistema de fuentes el pretender que el art. 93.3 LPAP pueda establecer un límite de duración que no pueda ser excedida por dicha legislación especial²⁴⁷. Por lo demás, solo cabe añadir que la existencia de plazo respecto de los títulos habilitantes se considera un requisito esencial derivado del principio de imprescriptibilidad del dominio público²⁴⁸.

Respecto a las contraprestaciones por parte del concesionario, el apartado 4 del art. 93 LPAP señala que además de la sujeción a tasas, es posible que las concesiones sean gratuitas u onerosas. Tal criterio es aplicable a todo tipo de concesiones (ya que las mismas son posibles en los casos de aprovechamiento especial y uso privativo). El presente precepto no regula en qué casos ha de aplicarse la gratuidad, onerosidad o devengo de tasas. En principio hay que acudir a la legislación especial y, en la medida que esta lo permita, a las correspondientes condiciones generales o especiales establecidas por la Administración. No obstante, sí que en los párrafos 2º y 3º se excluye el devengo de tasas, lo que habrá de hacerse constar en el correspondiente pliego de condiciones o clausulado de la concesión, si la utilización o aprovechamiento no lleva aparejada utilidad económica para el concesionario o si tal utilidad desaparece por la existencia de condiciones o contraprestaciones derivadas de tal utilización o aprovechamiento.

Prohibiciones

²⁴⁵ Desde el punto de vista histórico, ha existido de siempre la idea de la necesaria limitación temporal de las concesiones (cfr. MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *La extinción de la concesión de servicio público*, ed. La Ley, Madrid, 1992, p. 23).

²⁴⁶ Se ha señalado en ocasiones la excesiva duración que las concesiones han tenido tradicionalmente en nuestra legislación (MANENT ALONSO, Luis, “Tipología de contratos (II): los contratos de concesión de obras y servicios”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco y MANENT ALONSO, Luis, *La Ley de Contratos del Sector Público*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 179).

²⁴⁷ En contra de esta opinión se manifiesta MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 496, al señalar que “cualquier modificación al alza del plazo máximo fijado requerirá la reforma de la LPAP, sin que quepan razonablemente excepciones, aún contenidas en leyes estatales sectoriales, que alterarían indebidamente el mínimo común denominador de la regulación, aplicable en todo el territorio estatal, que constituye el fundamento de la competencia sobre las bases”.

²⁴⁸ No obstante, en algún caso la jurisprudencia ha admitido la existencia de concesiones denominadas “perpetuas” (STS de 7 de febrero de 1984), pero indicando para estos casos que no se trata tanto de una concesión propiamente dicha como de una transformación física de un bien público que pasa a ser privado (como por ejemplo en los casos de desecación de marismas, o supuestos de autorización para ganar terrenos al mar, etc).

La tercera y última cuestión relativa al régimen básico de las concesiones es referente a la necesidad de que el concesionario, conforme al art. 94 LPAP, no pueda conculcar antes ni durante la vigencia de la concesión, las prohibiciones establecidas en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas²⁴⁹.

Las concesiones como derechos susceptibles de tráfico jurídico

La concesión permite la utilización del dominio público, como se ha indicado anteriormente (en este sentido se manifiesta, entre otros, el art. 257.c) LCSP), e incluso permite que el concesionario interese a la Administración para que esta tramite, en su caso, procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo²⁵⁰. Pero resulta, además, que tales facultades resultantes de la concesión configuran un verdadero derecho a favor del concesionario que tiene características especiales y que puede ser objeto de negociación jurídica. Tal derecho se llega a entender que tiene el carácter de real y que en cuanto recaiga sobre bienes inmuebles, puede ser objeto de inscripción registral. Por tanto el concepto, características, transmisión y gravamen del derecho que surge a favor del concesionario, debe ser objeto de análisis. En un epígrafe posterior se examinarán estas cuestiones, al abordar el reflejo hipotecario de la concesión.

2.4. Defensa de los bienes demaniales

Se acaba de examinar una característica general de la utilización del dominio público, que es la necesidad de título habilitante, establecida en el apartado 1 del art. 84 LPAP. Esta necesidad de título habilitante puede ser entendida no solo como una restricción en cuanto a la utilización de los bienes demaniales sino también como un mandato dirigido a los poderes públicos en el sentido de que no deben tolerar

²⁴⁹ El precepto se remite expresamente al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, derogado por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con excepción de su capítulo IV del título V del libro II, siendo derogados tanto este capítulo aún vigente como la totalidad de la Ley 30/2007 por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; dicho texto refundido se deroga por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Por tanto, actualmente, debe entenderse que quienes incurran en las prohibiciones para contratar establecidas en la Ley 9/2017 (cfr. arts. 71 a 73, el último de los cuales ha sido a su vez modificado por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones) tampoco podrán ser titulares de concesiones demaniales.

²⁵⁰ JIMÉNEZ LÓPEZ, Jesús, "El contrato de concesión de obras", en GAMERO CASADO, Eduardo y GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (Dir.), *Tratado de contratos del sector público*, Tomo III, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 2486.

situaciones de utilización del dominio público en precario o sin el correspondiente título habilitante. Este mismo artículo establece otras dos características generales en sus siguientes apartados.

La primera se establece en el apartado 2 y es la obligación de defender el dominio público por parte de la Administración (aunque el precepto utiliza el término “autoridades”, debe entenderse que se está refiriendo a la Administración pública que en cada caso sea competente en la defensa del demanio público). Esta defensa es el reverso de la necesidad de título habilitante para la utilización del dominio público: para utilizar los bienes demaniales se requiere tal título, pero si a pesar de ello se utilizan sin contar con el mismo, será la Administración la que actuará contra tal utilización. Las potestades administrativas utilizables en la defensa del patrimonio de las Administraciones públicas son las recogidas en el art. 41 LPAP (investigación, deslinde, recuperación de la posesión y desahucio²⁵¹), que podrán ser usadas por cualquiera de las mismas en el caso de que se trate de bienes de dominio público (así resulta de su apartado 3º, *a contrario sensu*).

En el apartado 3 del art. 84 LPAP se recoge la otra característica general de la utilización del dominio público: la regulación legal de las concesiones y de las autorizaciones, atendiendo primero a la legislación especial y, supletoriamente, a la propia Ley 33/2003.

En el presente capítulo y en los anteriores se han analizado los bienes públicos con carácter general, incluyendo un bosquejo de los de dominio público. Corresponde examinar a continuación la regulación específica de dichos bienes de dominio público. Con ello se completará la visión necesaria del demanio para poder comprender su acceso al Registro de la Propiedad, lo que se abordará en capítulos posteriores. No obstante, no se examinará ahora el régimen jurídico de todos los bienes de dominio público, sino solo el de aquellos no regulados específicamente en la legislación hipotecaria, de modo que al analizar esta, se completará dicho examen de los bienes demaniales. No obstante, antes de examinar tales regímenes especiales debe hacerse referencia a la existencia de ciertos límites y limitaciones derivadas del dominio público y que afectan a los particulares.

2.5. Límites y limitaciones de la propiedad particular, en especial las derivadas del dominio público

²⁵¹ La regulación general del desahucio administrativo fue una novedad introducida por la LPAP ya que con anterioridad solo se regulaba en la legislación local y la sectorial de costas. Aunque en ocasiones puede confundirse con la recuperación posesoria, lo cierto es que son instituciones distintas. La recuperación posesoria tiene lugar si se produce una alteración en la posesión sin título legítimo por parte del usurpador, frente al desahucio que presupone la existencia de un título legítimo extinguido o expropiado previamente como señala AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, “La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo”, en *op.cit.*, MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p.377.

La concepción decimonónica del derecho de propiedad como un derecho absoluto ha sido sustituida por una concepción del derecho de propiedad como derecho subjetivo sujeto a una función social (en este sentido se manifiesta claramente el apartado 2 del art. 33 CE). Es más, como señala la STC 37/1987, de 26 de marzo, la función social de la propiedad no es un “mero límite externo a su definición o a su ejercicio” sino que forma “parte integrante del derecho mismo”. Por tanto la función social de la propiedad justifica la imposición al derecho de propiedad de distintos límites y limitaciones, algunos de los cuales proceden y se consagran en normas reguladoras del dominio público, como se examinará posteriormente.

La doctrina suele coincidir en distinguir los límites de las limitaciones de la propiedad, entendiendo que los límites vienen a referirse al régimen ordinario a que queda sometido el derecho de propiedad, frente a las limitaciones que se referirían a los supuestos singulares en que se reduce el poder normal que corresponde al propietario sobre una cosa de su pertenencia²⁵². No obstante, “la terminología usada por la ley, e incluso por la jurisprudencia y doctrina antigua, es confusa y poco precisa: se emplea el término de servidumbres para designar límites de la propiedad, se confunde la expresión límite con limitación, y se emplea esta última equivocadamente”²⁵³.

La posibilidad de que recaigan limitaciones sobre la propiedad resulta del art. 348 CC que señala, no obstante, que deben estar establecidas en las leyes. Hay que entender que este precepto no solo se refiere a las limitaciones en el sentido estricto apuntado anteriormente, sino que también alude a posibles límites que afecten al derecho de propiedad. En todo caso, cabe distinguir límites y limitaciones establecidos en interés de otros titulares de aquellos establecidas por razón de utilidad pública. En algunas ocasiones se establecen constriñendo el contenido normal del derecho de propiedad y en otras ocasiones se establecen favoreciendo o permitiendo la utilización del bien por parte de personas distintas de su propietario.

Estos límites y limitaciones suelen tener su origen en normas de Derecho administrativo, muchas de ellas relativas al dominio público. Así pueden destacarse los límites que afectan a los propietarios de fincas situadas en las riberas de los ríos (en este sentido el art. 553 CC), a los ya examinados anteriormente bienes del Patrimonio nacional e incluso los fuertes límites establecidos en cuanto a bienes de interés cultural, especialmente respecto de su disposición (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español)²⁵⁴. También deben señalarse las limitaciones establecidas por

²⁵² El origen de esta distinción se encuentra en la doctrina alemana, si bien ha adquirido carta de naturaleza en la española, al diferenciar *Eigentumsbregrenzungs*, o delimitación de la propiedad y *Eigentwnbeschränkungen*, o limitaciones de la propiedad (LÓPEZ Y LÓPEZ, Ángel M., *op. cit.*, p. 54).

²⁵³ O'CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier, *Compendio de Derecho Civil*, Tomo III, 2ª ed., ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017, p. 71.

²⁵⁴ En realidad los deberes que afectan al propietario de un bien integrante del patrimonio histórico son de tal naturaleza que llegan a modalizar sus facultades dominicales, tanto a efectos de goce y utilización, como respecto de su disposición (MUNAR BERNAT, Pedro A., "Los monumentos históricos", en 122

razones de defensa nacional, las que recaen sobre bienes situados cerca del dominio público marítimo-terrestre, carreteras y vías férreas, e, incluso, a bienes afectados por la protección del medio ambiente o por el urbanismo. Las limitaciones establecidas en virtud de la normativa reguladora del dominio público se examinarán en los capítulos relativos al respectivo bien demanial del que deriven.

En cuanto a los límites y limitaciones resultantes de la protección del medio ambiente, lo primero que debe destacarse es la existencia de una numerosa legislación administrativa. En numerosas ocasiones suponen limitaciones al aprovechamiento de fincas sobre las que se desarrollan actividades potencialmente contaminantes, de forma que se trata de evitar que se produzcan emanaciones atmosféricas, vertido de aguas residuales u otros tipos de daños medioambientales. Dentro de esta normativa debe destacarse la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

Por último deben señalarse los numerosos límites que afectan al aprovechamiento de las fincas derivados de la legislación urbanística. Tanto la legislación general como las ordenanzas particulares imponen límites a la propiedad, tanto de carácter positivo (como por ejemplo los deberes de edificar, reparar o rehabilitar) como de carácter negativo (altura o edificabilidad máxima, alineación de fincas, etc.).

3. Regímenes especiales de bienes de dominio público

Como se indicó anteriormente, la LPAP tiene aplicación supletoria respecto de las leyes especiales reguladoras del dominio público, como resulta del apartado 4 de su art. 5. Se acaba de examinar el régimen general establecido en dicha ley respecto del demanio, por lo que es necesario realizar un análisis, aunque necesariamente breve, de las distintas normas especiales reguladoras del dominio público. Tales normas son numerosas y presentan escasa, por no decir nula, sistematización. Por tanto, el examen de tales regímenes especiales se pueda realizar desde distintas perspectivas.

Dado que posteriormente se van a abordar los aspectos registrales del dominio público, parece conveniente, para evitar reiteraciones, examinar en tal momento los bienes demaniales que tienen regulación hipotecaria específica (minas, aguas, montes y costas), así como también el demanio viario (ya que por sus características, especialmente en cuanto a las carreteras, tienen gran trascendencia hipotecaria) y, finalmente, otros supuestos no demaniales, pero relacionados directamente con el mismo, y que también tienen gran relevancia registral (medio ambiente, patrimonio histórico y tanteos y retractos legales).

Respecto del resto de bienes de dominio público, el análisis de sus respectivos regímenes especiales también puede hacerse desde varias perspectivas. Una posibilidad es atender a quién es el titular de los bienes demaniales. Desde este punto de vista, hay

ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, p. 41).

que distinguir el demanio estatal, el autonómico y el local. Dado que la regulación contenida en la LPAP, anteriormente examinada, regula tanto los aspectos generales del dominio público en general como el dominio público estatal, habrá que considerar a continuación la normativa especial relativa a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Sin embargo, el referido examen del dominio público no puede terminar con el examen de las peculiaridades establecidas para las Administraciones territoriales: atendiendo a la titularidad, adscripción o incluso al uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público, destacan por su importancia los entes instrumentales y otros órganos administrativos. Deben examinarse, por tanto, sus peculiaridades para, a continuación, detenerse en algunos de tales regímenes especiales (bienes de la Seguridad Social, de las Universidades, destinados a la defensa y, especialmente, puertos). Para terminar, se hará alguna referencia a ciertos supuestos de dudosa demanialidad (dominio aeroportuario, radioeléctrico y patrimonios públicos del suelo).

Se trata, pues, de hacer un examen de normas muy variadas que presentan importantes problemas de sistematización e incluso de coherencia entre ellas. Esta heterogeneidad se manifiesta, como se comprobará, tanto en los aspectos de regulación material como en los hipotecarios. Dicho examen de los regímenes especiales comenzará atendiendo a quien sea el titular de los mismos. En consecuencia, resulta imprescindible remitirse a la organización territorial existente en nuestro país.

3.1. Bienes de dominio público regulados en las leyes patrimoniales autonómicas

Anteriormente se ha examinado el régimen de competencias legislativas establecidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y algunos de los problemas que suscita. Dentro de este marco competencial lo cierto es que las distintas Comunidades Autónomas han venido a regular en leyes propias su patrimonio. Todas las Comunidades Autónomas se dotaron de sus propias leyes antes de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El hecho de que tal regulación autonómica se diera bajo el imperio no de la actual LPAP sino bajo la de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, determinó ciertos problemas de armonización, ya que la LPE no contenía una regulación general de los bienes públicos (y en particular, de los bienes demaniales) que pudiera entenderse aplicable a los bienes pertenecientes a todas las Administraciones Públicas. Por tanto, no existían antes de la LPAP una regulación de bases aplicable a los bienes públicos, sino que había que encontrarla por analogía en lo que la ley preconstitucional establecía para los bienes estatales.

Tales normas autonómicas no se han limitado a regular sus bienes patrimoniales sino que también se han referido a los demaniales. En consecuencia, todo ello ha determinado un régimen jurídico complejo en cuanto hay que recordar los problemas derivados de la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, anteriormente examinados. A esto se une el hecho de que al promulgarse la LPAP, que intenta establecer unas bases comunes, las distintas leyes autonómicas presentaban ciertas incompatibilidades con el régimen establecido por la ley estatal que era necesario ir solventando. Algunas Comunidades Autónomas han dictado leyes de

patrimonio posteriormente a la LPAP. Otras han mantenido las que ya tenían, introduciendo, en su caso, las pertinentes adaptaciones al nuevo régimen.

3.1.a) Normativa vigente

Las Comunidades Autónomas con leyes de patrimonio anteriores a la LPAP son: Andalucía (Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.), Principado de Asturias (Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias), Islas Baleares (Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears), Castilla La Mancha (Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha), Cataluña (Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña), Madrid (Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid), Región de Murcia (Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) y Comunidad Valenciana (Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana).

Las Comunidades Autónomas con leyes de patrimonio posteriores a la LPAP son: Aragón (Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón), Canarias (Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias), Cantabria (Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria), Castilla y León (Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León), Extremadura (Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura), Galicia (Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia), La Rioja (Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja), Navarra (Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra) y País Vasco (Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi).

Hay que tener en cuenta además la aplicación de los artículos 21 y disposición adicional primera de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla (Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta y Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla)²⁵⁵.

Antes de realizar un análisis mínimo de tales normas autonómicas, es conveniente apuntar un par de cuestiones. La primera es la relativa al hecho de que además del régimen competencial dibujado por la LPAP (en especial por su art. 2.2 y su DF 2^a) respecto a las Comunidades Autónomas (y que fue examinado anteriormente), la

²⁵⁵ Una lista actualizada de tales leyes autonómicas, incluyendo enlaces a las mismas, puede consultarse en:
http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/LEYES/PATRIMONIO_AAPP/INDICE_GENERAL.htm %20

Ley también contiene otras referencias expresas a las Comunidades Autónomas, como su art. 3 (no aplicación de la normativa de patrimonio de las Administraciones públicas a los recursos de tesorería), 32 (formación de inventario), 41 (defensa del patrimonio), 71 (mutaciones demaniales), 145 (cesión gratuita de bienes y derechos), 159 (coordinación en la utilización de edificios administrativos), 168 (reestructuración del sector público empresarial) y 184 (Conferencia sectorial de política patrimonial).

La segunda cuestión que hay que examinar es la relativa a si al analizar la relación entre la LPAP y las leyes autonómicas, estas están o no sujetas a la distinción que realiza el art. 4 LPAP entre bienes demaniales y patrimoniales. El TC ha tenido la ocasión de manifestarse en sentido positivo (SSTC 58/1982, 85/1984 y 166/1998): las Comunidades Autónomas han de respetar la dicotomía entre bienes de dominio público y de dominio privado o patrimoniales, por así imponerlo la regulación de los arts. 338 y ss. CC, en atención a lo dispuesto en el art. 132.1 CE. Pero la determinación de qué bienes en concreto son demaniales o patrimoniales puede plantear problemas a la hora de señalar si las Comunidades Autónomas pueden ser competentes o no para realizarla. Como se indicó anteriormente, habría que distinguir bienes demaniales por su naturaleza de bienes demaniales por una afectación singular. Respecto a los bienes de dominio público por su naturaleza, ya se señaló que su determinación debía realizarse por una ley estatal (incluso si su titularidad, como en el caso de los montes, no es siempre del Estado). Pero en el caso de bienes de dominio público por afectación, su determinación puede ser realizada por las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias.

3.1.b) Contenido de su regulación

A la hora de abordar la regulación establecida en las leyes de patrimonio de las Comunidades Autónomas hay que partir del hecho obvio de que dada la pluralidad de leyes, es lógico que se produzcan discrepancias entre las mismas. No es el momento de realizar un examen detallado de tales normas patrimoniales²⁵⁶, sino tan solo de apuntar algunos puntos en común y algunas discrepancias entre las distintas regulaciones.

La normativa autonómica ha venido a regular la adquisición de bienes y derechos por parte de sus respectivas Comunidades con algunas variaciones, si bien en todas ellas se reconoce la presunción de patrimonialidad de los bienes adquiridos. Especial relevancia ha tenido la adquisición de bienes por parte de las Comunidades por ejecución de las transferencias legislativas correspondientes. Cabe destacar que el Tribunal Constitucional no ha admitido que las Comunidades Autónomas adquieran los bienes inmuebles vacantes existentes en su territorio. Las distintas leyes han regulado las adquisiciones de bienes tanto a título oneroso como gratuito, con algunos matices distintivos por ejemplo a la hora de determinar qué órganos son competentes para aceptar las herencias de que sean causahabientes o a la hora de valorar qué criterios han de aplicarse para justificar la adquisición directa de bienes inmuebles.

²⁵⁶ Cfr, VÁZQUEZ GARRANZO, Javier, *op. cit.*, p. 583.

Una primera medida lógica de protección de los bienes públicos es la de la formación de su inventario. La misma debe ser completada con la inscripción, en su caso, en el Registro de la Propiedad. En esta materia se aplican los arts. 37 apartados 1 a 3, y 38 a 40 LPAP (además de las normas hipotecarias pertinentes, en su caso) y, como legislación básica, los arts. 32 apartados 1 y 4, y 36 apartado 1 LPAP (conforme a lo establecido en la ya examinada DF 2ª). Se aplican además las normas autonómicas, siempre que respeten los preceptos estatales señalados (y, no hay que olvidarlo, supletoriamente las normas de la LPAP en todo lo demás). La inscripción registral se examina en un capítulo posterior.

Otras medidas de protección son la recuperación de oficio de la posesión y el desahucio administrativo (regulados con el carácter de legislación básica en el art. 41 LPAP), que también se recogen, con ciertas variaciones, en las distintas leyes autonómicas.

Los obstáculos establecidos en la LPAP para transigir o someter a arbitraje cuestiones relativas a bienes y derechos públicos (en el art. 31 LPAP) se recogen en buena medida en las distintas leyes autonómicas, aunque con distintas soluciones²⁵⁷.

Existen también diferencias entre las legislaciones autonómicas en cuanto a la regulación del dominio público. En este sentido hay que señalar que algunas de ellas vinieron a regular la reserva demanial incluso antes de que fuera introducida a nivel estatal con carácter general por el art. 104 LPAP, como vimos anteriormente. Y que actualmente suelen regularlo, pero con distintos matices. También hay algunas diferencias en relación al dominio público en la regulación de las concesiones sobre el mismo, pero se trata de diferencias de poca trascendencia. Como se indicó anteriormente, hay también discrepancias entre las Leyes autonómicas a la hora de admitir que los derechos reales puedan ser demaniales (como establece actualmente la LPAP) o solo puedan ser patrimoniales (como hacía la anterior LPE de 1964).

Una cuestión interesante es la relativa a si es posible que las normas autonómicas reconocieran la posibilidad de que los derechos adquiridos en virtud de arrendamiento puedan tener la consideración de demaniales. En principio esto es contrario a lo que establece claramente el art. 7.2 LPAP que impone su carácter patrimonial. Pero este precepto no tiene la consideración de legislación básica, por lo que es aplicable a la Administración estatal pero no a la autonómica. La normativa autonómica más que referirse a esta cuestión ha venido a regular cuestiones relativas a los órganos competentes para celebrar contratos de arrendamiento ya sea de bienes inmuebles o de muebles.

Finalmente, hay que dar cuenta de que algunas Comunidades autónomas han venido a regular la adscripción de bienes patrimoniales y demaniales, frente a algunas otras que solo se refieren a la adscripción de bienes demaniales. Ahora bien, como señala ARANA GARCÍA, si bien no cabe duda que la adscripción no supone cambio en la titularidad del bien, se plantea la cuestión de si la misma puede implicar o no modificación del carácter del bien, pudiendo pasar un bien patrimonial a demanial o

²⁵⁷ HUERGO LORA, Alejandro, *op. cit.*, p. 251.

viceversa. Hay que entender que “la regla general en nuestro Ordenamiento jurídico ha sido el mantenimiento de su calificación originaria”²⁵⁸, ya que lo contrario sería confundir la adscripción con la figura de la afectación. Pero lo cierto es que no siempre se sigue esta regla: leyes como las de Canarias, Cantabria o Madrid han venido a establecer que la adscripción puede implicar la afectación.

3.2. El dominio público de las entidades locales

3.2.a) Regulación histórica y actual

Ya se ha destacado la importancia histórica de la regulación de los bienes demaniales pertenecientes a las distintas entidades locales: su regulación se iniciaría en las Partidas, continuaría en distintas normas, incluyendo su referencia en el Código Civil y culminaría con la Ley de Bases de Régimen Local de 24 de junio de 1955, complementada por el Reglamento de Bienes de Entidades Locales de 27 de mayo de 1955. Esta normativa marca unas líneas maestras que en buena medida continúan vigentes incluso hoy en día. No obstante, el impacto que lógicamente se produjo con la el régimen constitucional de 1978 determinó la necesidad de una nueva regulación, que tendrá lugar con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y con el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Ahora bien, hay que destacar la aplicación en esta materia no solo de la normativa estatal general, anteriormente analizada, sino también de algunas normas autonómicas. En este sentido, los actuales Estatutos de Autonomía de Cataluña, Aragón y Andalucía reconocen competencia exclusiva a las respectivas Comunidades en la regulación del dominio público local (art. 160.1.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 71.5ª del Estatuto de Autonomía de Aragón y art. 60.1.c) del Estatuto de Autonomía de Andalucía). No obstante, el alcance competencial de las Comunidades Autónomas aparece constreñido por la competencia del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8ª CE) y para regular las bases del régimen de las Administraciones públicas y las de las concesiones administrativas (art. 149.1.18ª CE).

La competencia estatal emanante de la Constitución determina que se aplique a las entidades locales la regulación establecida en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, pero con el alcance establecido en la Disposición Final Segunda de la misma Ley, por remisión del apartado 2 de su artículo 2. Es por tanto de aplicación, el régimen básico que respecto de los bienes de dominio público se establece en la ley y que se examinó con anterioridad. En lo demás, habrá que atender a lo que establezcan las normas especiales (LBRL y RBEL), modalizadas, en su caso, por la legislación autonómica (que ha de respetar en todo caso el régimen pleno o básico de la legislación estatal). Por último es posible también que las propias Entidades Locales,

²⁵⁸ ARANA GARCÍA, Estanislao, “Régimen jurídico general del patrimonio de la administración instrumental”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir), *op. cit.*, pp. 330 y 331.

dentro del principio de autonomía municipal, desarrollen aspectos concretos respecto a su régimen jurídico, aunque siempre de forma subordinada respecto de las normas antes mencionadas²⁵⁹. En defecto de esta normativa, se aplicarán la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes y patrimonio público, y, por último, las restantes normas administrativas y, civiles²⁶⁰.

3.2.b) El dominio público en el ámbito local

La definición de cuáles son tales bienes de dominio público en el ámbito local sigue el esquema del art 5.1 LPAP: se trata de bienes de titularidad pública, pertenecientes a una entidad local, destinados además a un uso o servicio público (arts. 79.2 y .3 LBRL y 2.2 RBEL). No obstante, esta normativa se refiere exclusivamente a bienes y no a derechos. No obstante, dado que la definición establecida por la LPAP sí admite esta posibilidad, sería factible que las entidades locales fueran no solo titulares de bienes sino también de derechos de dominio público. Incluso sería posible, al menos hipotéticamente que legalmente se atribuyera el carácter demanial a un bien no afecta a un uso o servicio público²⁶¹. Finalmente, tanto la LBRL como el RBEL enumeran de forma no taxativa algunos bienes demaniales que pueden pertenecer a las entidades locales, tanto de uso público (como los caminos, carreteras, plazas, calles, parques o fuentes) como destinados a un servicio público (como las Casas Consistoriales, mataderos, mercados, lonjas o museos).

Afectación y desafectación

Por tanto, también la afectación al uso servicio público resulta esencial a la hora de configurar los bienes demaniales locales. No obstante, habría que hacer alguna matización, pues como recuerda CHINCHILLA PEINADO²⁶², los Tribunales han señalado la posibilidad de que sean bienes demaniales aquellos bienes locales cuyo uso, aunque puede ser general, aprovecha especialmente a algunos vecinos, como en el caso paradigmático de las calles con fondo de saco (STS de 6 de febrero de 1997, STSJ de Cataluña de 25 de febrero de 2005, STSJ de Galicia de 5 de diciembre de 2002, STSJ de Galicia de 21 de diciembre de 2000), y que tampoco excluye la demanialidad el hecho

²⁵⁹ En el desarrollo de esta normativa debe recordarse la existencia de muy distintos entes municipales e intermunicipales, algunos de ellos regulados en la normativa autonómica (cfr. ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, “La tipología de las entidades locales y las fórmulas institucionales de intermunicipalidad”, RVAP, n. 107-II (enero-abril 2017), pp. 173-212).

²⁶⁰ CASTILLO BLANCO, Federico A., y QUESADA LUMBRERAS, Federico A., *op. cit.*, p. 43.

²⁶¹ CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, “Los bienes de dominio público de las entidades locales. Especialidades”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, Vol. I, p. 235.

²⁶² CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 241.

de que se estén realizando obras de reparación o mejora que impidan temporalmente el uso público (STSJ de Madrid de 19 de septiembre de 2000).

En cualquier caso, al igual que la LPAP, en la LRBRL se prevé como regla general la afectación y la desafectación a través de la correspondiente habilitación, tramitado el expediente correspondiente (así resulta de su art. 81.1; en este mismo sentido el art. 8 RBEL). Uno de los trámites esenciales es el de la audiencia de los interesados que puedan resultar afectados. Sin embargo también es posible que se produzcan afectaciones o desafectaciones de los bienes locales en los casos en que la alteración jurídica de los bienes se produce de forma automática, con la aprobación de los planes de ordenación urbana y proyectos de obras y servicios (art. 81.2.a) LRBRL y art. 8.4.a) RBEL). No obstante la jurisprudencia ha señalado que esta afectación debe matizarse, ya que si en las normas de planeamiento se prevé que unos terrenos queden afectados al dominio público como sistemas generales (como pueden ser los viales, espacios libres o zonas verdes) hay que entender que quedan vinculados a tal finalidad pero que aún no lo son, pues deben completarse las obras de urbanización (en este sentido la STS de 21 de mayo de 2008 y de varios Tribunales Superiores de Justicia). También a través del planeamiento pueden producirse la desafectación de forma automática.

También son posibles otros dos casos de afectación automática: por la afección de un bien patrimonial de la entidad local al uso o servicio público por un periodo de tiempo superior a 25 años (art. 81,2,b) LRBRL y art 8.4.b) RBEL) y por la usucapión de bienes privados destinados a un servicio o uso público (art. 8.4.c) RBEL). La doctrina señala que también se produce esta afectación automática en los casos de expropiación forzosa (por aplicación del art. 66.2.c) LPAP). En estos tres últimos casos no parece posible la desafectación automática, sino que se requerirá el correspondiente expediente. Sí hay que destacar que en materia de desafectación tiene gran trascendencia la desafectación del subsuelo, manteniendo la afectación del suelo, utilizando para ello la figura del complejo inmobiliario entre el subsuelo privado y el suelo demanial (art. 26.5 TRLSRU). Esta cuestión se examinará posteriormente con más detalle.

Protección y aprovechamiento

Los bienes de dominio público pertenecientes a las entidades locales quedan sujetos al régimen general de protección y aprovechamiento examinados anteriormente respecto de los bienes demaniales en general. Cabe destacar la necesaria inclusión de los bienes en el correspondiente Inventario formado por la entidad local (art. 17 RBEL). También se prevén medidas específicas de protección del demanio local. En concreto, se faculta a las distintas entidades locales para proteger los bienes de que sean titulares, especialmente a través de la vía administrativa. No obstante, para los casos de inactividad de la propia Administración, el art. 68.3 LRBRL establece la posibilidad de ejercicio de las acciones de protección de los bienes y derechos locales, por parte de los propios vecinos.

Otras facultades que corresponden a los entes locales y que podemos englobar dentro de la que sería la protección genérica de sus bienes, son las de investigación, deslinde y recuperación de oficio. La facultad de investigación (arts. 45 y ss. RBEL)

permite a la corporación local averiguar si determinados bienes respecto de los que exista indicios suficientes, les pertenece o no²⁶³. Las facultades eminentemente relacionadas con la posesión y no tanto con la titularidad jurídica de los bienes, como son la de deslinde (arts. 56 y ss. RBEL) y la de recuperación de oficio (art. 70 y ss. RBEL) también corresponde a las entidades locales.

Y, en cuanto al aprovechamiento, es posible encontrar los usos comunes, especiales y privativos típicos del dominio público en el art. 75 RBEL, existiendo una amplia casuística recogida por nuestros tribunales a la hora de distinguir unos supuestos de otros²⁶⁴. Existe también un régimen propio de licencias y concesiones para el aprovechamiento de los bienes públicos locales (arts. 77 y ss. RBEL) que, no obstante, guarda importantes paralelismos con el general de autorizaciones y concesiones establecido por la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

3.3. Otros regímenes especiales

Acaban de examinarse los regímenes especiales relativos al dominio público autonómico y local. Junto con el análisis del dominio público estatal realizado en un capítulo anterior, podría parecer que, atendiendo a quién es el titular del demanio, se han examinado todas las posibilidades. Sin embargo, es necesario señalar la existencia de una compleja y heterogénea normativa aplicable, también en materia de dominio público, a otros entes existentes en la Administración²⁶⁵. No puede olvidarse en esta materia que “estamos ante una galaxia de entes que carece de una regulación con criterios generales válidos para todos ellos por cuanto toda su normativa se basa en un principio de originalidad a ultranza”²⁶⁶. De hecho, en el ámbito de la Administración se ha producido una gran fragmentación y descentralización en cuanto a la toma de decisiones patrimoniales, siendo un buen ejemplo de ello lo que ha ocurrido con muchos bienes que estaban integrados en el Patrimonio del Estado y cuya gestión

²⁶³ No parece aplicable hoy día el criterio de restringir la facultad de investigación de las entidades locales a los bienes patrimoniales como defendió COBO OLVERA, Tomás, *La tutela del patrimonio de las entidades locales*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1996, p. 131.

²⁶⁴ Cfr. CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 258.

²⁶⁵ Incluso hay que tener en cuenta que al hablar del llamado *sector público* hay que referirse no solamente a las Administraciones territoriales sino también a las distintas “entidades en mano pública, independientemente de si estas últimas revisten forma pública o privada de personificación” (GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, “El «sector público» como referente actual del Derecho Administrativo”, RAP, n. 209 (mayo-agosto 2019), p. 181).

²⁶⁶ ARANA GARCÍA, Estanislao, *op. cit.*, p. 323.

corresponde a distintos Organismos Autónomos, Sociedades Estatales, Entidades Públicas Empresariales e incluso operadores públicos del suelo²⁶⁷.

Por todo ello se examinarán posteriormente algunos regímenes especiales del dominio público, atendiendo a su titular o especial adscripción (por ejemplo los pertenecientes a la Seguridad Social, a las Universidades públicas o los destinados a cubrir las necesidades de la defensa nacional). Por su especial relevancia, deben examinarse independientemente los bienes demaniales portuarios. Parece necesario, no obstante, empezar examinando las peculiaridades existentes respecto de los distintos entes que, en mayor o menor medida, conforman la Administración.

3.3.a) Entes instrumentales y administraciones independientes

Hay que reiterar, en primer término, la proliferación que se ha producido respecto a la existencia de diversos entes jurídicos de distinta naturaleza, tanto de derecho público como de derecho privado, vinculados o creados por las Administraciones públicas. Las finalidades perseguidas por los mismos pueden ser muy variadas, por lo que a su distinta naturaleza se une el problema de un régimen jurídico a caballo entre el derecho público y el privado y de difícil delimitación²⁶⁸. Estas entidades suelen ser denominadas entes instrumentales y pueden adoptar formas muy variadas, entre las que podemos destacar: organismos autónomos, entes públicos empresariales, empresas mercantiles con participación pública mayoritaria, fundaciones y agencias públicas. La terminología es un tanto compleja y en ocasiones puede llevar al error, ya que, por ejemplo, el término organismos públicos viene a agrupar dos tipos de organizaciones distintas, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales (así lo hizo ya la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado). A todo ello debe añadirse la dificultad que entraña el hecho de que se ha producido una importante privatización de

²⁶⁷URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, “La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas como instrumento al servicio de una política patrimonial del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 33.

²⁶⁸ En ocasiones se ha producido una verdadera “huida” del Derecho administrativo por parte de ciertos entes, intentando con ello que no quedar sometidos al estrecho margen que impone dicha legislación. Ello ha supuesto, a su vez, una “persecución” por dicho Derecho administrativo (cfr. VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 63 y 64). Existen también distintas soluciones apuntadas por la doctrina a este fenómeno (cfr. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, “El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo”, *RAP*, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 361 a 383). El origen de la expresión “huida o evasión del Derecho administrativo general” puede encontrarse en CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas”, *Documentación administrativa*, n. 58 (octubre 1962), p.13. Para un examen actual de la situación en esta materia cfr. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “El retorno del Derecho administrativo”, *RAP*, n. 206 (mayo-agosto 2018), pp. 37 a 66.

distintas empresas que eran públicas (aunque en algunos ámbitos, como el local, se está produciendo un movimiento contrario, una “remunicipalización” de los servicios locales²⁶⁹), pero al mismo tiempo, no ha disminuido la proliferación de otras empresas públicas encargadas de realizar o de gestionar obras o servicios públicos²⁷⁰.

A las entidades señaladas anteriormente, y conocidas normalmente por la doctrina como entes instrumentales, se pueden añadir algunas de las denominadas Administraciones independientes. Por tales Administraciones independientes se entienden ciertas entidades públicas caracterizadas por su independencia respecto de las Administraciones territoriales en cuanto a su funcionamiento, sin interferencias o injerencias de los poderes públicos, y sin que su personal directivo pueda ser también removido discrecionalmente por el Gobierno²⁷¹. Así por ejemplo, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social y algunos organismos reguladores como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En realidad no todas las Administraciones independientes son organismos públicos, en el sentido apuntado anteriormente. Y en otras ocasiones es difícil establecer si lo son o no, ya que en muchos casos no existe precepto legal que venga a aclarar dicha cuestión.

Para realizar un examen meramente somero del régimen jurídico de estas entidades, puede empezarse por los entes instrumentales y en concreto por los organismos públicos, para posteriormente señalar las particularidades relativas a otros entes instrumentales y terminar refiriéndose a las administraciones independientes.

Los organismos públicos

En cuanto a estos, solo se va a señalar la existencia de una normativa muy diversa, de la que se va a destacar la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta ley ha venido a sustituir distintas normas anteriores, como la mencionada Ley 6/1997, estableciendo una nueva regulación en su art. 2 de lo que denomina sector público institucional. Este se integra por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, por las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas y por las Universidades públicas. La regulación y funcionamiento de dicho sector público institucional se encuentra en su Título II. Cabe

²⁶⁹ Cfr. GAMERO CASADO, Eduardo, “Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos; especial referencia a la remunicipalización de servicios locales”, RGDA, n. 52 (octubre 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=52& (último acceso: 12 de abril de 2020). Señala la posibilidad de que tal tendencia en cuanto a la prestación de los servicios públicos se produzca no solo en el ámbito local sino respecto de todas las Administraciones públicas (Ib. pp. 22 a 24).

²⁷⁰ O dicho de forma gráfica: “lo que ha salido por la puerta ha entrado por la ventana”, SOSA WAGNER, Francisco y FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “Patrimonio empresarial de la Administración General del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 768.

²⁷¹ ZABALA GUADALUPE, Juan José, “Los bienes de las administraciones independientes”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.* Vol. I, p. 704.

señalar la necesidad de que todas las Administraciones públicas supervisen a sus respectivas entidades dependientes (81.2 LRJSP) y que todas las Entidades del Sector Público queden inscritas en el correspondiente Inventario (arts. 82 y 83 LRJSP). En los arts. 84 y ss. LRJSP se regula el sector público institucional estatal, que está formado por los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado (que comprende tanto Organismos autónomos como Entidades Públicas Empresariales), las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales, los consorcios, las fundaciones del sector público, los fondos sin personalidad jurídica y las universidades públicas no transferidas (los organismos públicos y entidades ya existentes han de adaptarse a este esquema en el plazo de tres años, conforme a la DA 4ª, rigiéndose hasta entonces esencialmente por la normativa anterior, conforme a la DT 2ª).

Además, el régimen legal no es aplicable a todo tipo de organismos o entidades administrativos: conforme a las Disposiciones Adicionales de la LRJSP se rigen por su propia normativa: las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, las Entidades gestoras, servicios comunes y otros organismos o entidades que conforme a la Ley integran la Administración de la Seguridad Social, la organización militar y las Delegaciones de Defensa, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Centro Nacional de Inteligencia, el Banco de España, y, finalmente, los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos (que comprende los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo).

En cualquier caso, destaca el hecho de que la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público regula muy escasamente las cuestiones patrimoniales relativas a estas entidades. Respecto del mencionado aspecto patrimonial, y en concreto respecto de los bienes de dominio público, sí hay que destacar que la doctrina ha entendido tradicionalmente que solo cabría la titularidad de los bienes demaniales por parte de la Administración pública territorial. Esto implicaría que se admitiría su adscripción a favor de organismos públicos no territoriales, pero sin que tal adscripción supusiera además alteración de la titularidad, ya que esta requeriría en todo caso desafectación del bien. Sin embargo el apartado 3 del artículo 70 LPAP establece: “Los bienes y derechos demaniales de titularidad de los organismos públicos que estos tengan afectados para el cumplimiento de sus fines serán desafectados por el Ministro titular del departamento del que dependan, a propuesta de su Presidente o Director”, de donde cabe deducir²⁷² la posibilidad de que tanto los organismos públicos como los entes públicos empresariales sean titulares de bienes de dominio público. En este sentido redunda el art. 167 LPAP que señala respecto de las entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público que obtengan sus ingresos mayoritarios en actividades de mercado, que se rigen

²⁷² PLEITE GUADAMILLAS, Francisco, “Régimen patrimonial de los entes instrumentales”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *op. cit.* Vol. I, p. 668.

por las normas de la propia ley y subsidiariamente por las normas de Derecho privado, excepto en lo relativo al dominio público (art. 167.1 LPAP). Además hay que destacar que las facultades de defensa de los bienes (investigación, deslinde, recuperación de oficio y desahucio administrativo) pueden ser ejercidas por estas entidades respecto de sus bienes demaniales, pero no respecto de los patrimoniales (art. 41.3 LPAP, precepto que tiene el alcance de básico, por lo que se aplica a los organismos públicos dependientes o vinculados a las Comunidades Autónomas). Sí les corresponden facultades de defensa respecto a los bienes que les sean adscritos de los que no sean titulares (art. 76 LPAP).

Otros entes instrumentales

Como se ha indicado anteriormente, dentro de los entes instrumentales se encuentran otras figuras, además de los organismos públicos que se acaban de examinar, y que están regidos por la LPAP en cuanto a su régimen patrimonial: empresas públicas, fundaciones y agencias públicas. Empezando por estas últimas, solo se va a señalar que tanto las agencias estatales (que fueron creadas por la ya derogada Ley 28/2006, de 18 de julio) como autonómicas (creadas por sus respectivas leyes), vienen a regirse en cuanto a su régimen jurídico por lo que establezcan sus respectivos estatutos, establecidos al constituirse.

También cabe señalar la existencia de las empresas públicas o sociedades mercantiles constituidas por la Administración o participadas por ella en cuantía suficiente para ostentar posición de control respecto de las mismas. Este tipo de sociedades presentan la ventaja para la Administración de poder utilizar las técnicas y recursos del Derecho privado por el que se rigen las mismas, evitando las limitaciones que en la gestión impone el Derecho público. La LPAP se refiere al patrimonio de las sociedades mercantiles estatales, aunque en principio dicho patrimonio no forma parte del patrimonio del Estado tal y como se define en su art. 9.1.

En todo caso, no parece posible que las sociedades mercantiles sean titulares de bienes de dominio público: el art. 167 LPAP (modificado por la DF 6ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) tras establecer en su número 1 la normativa reguladora de las entidades públicas empresariales y de ciertas entidades de derecho público, con especial referencia a los bienes de dominio público, no recoge mención alguna respecto de los bienes demaniales en cuanto a dichas sociedades mercantiles.

Y por último cabe referirse a las fundaciones de carácter público. Nuevamente se trata de un supuesto en que la Administración utiliza una figura típica del Derecho privado para la consecución de fines públicos. Respecto a aquellas de naturaleza estatal, hay que subrayar que por su naturaleza, los bienes pertenecientes a dichas fundaciones no se integran en el patrimonio del Estado (en cuanto resulta de los arts. 2.1 y 9.1 LPAP) pero tampoco en el patrimonio empresarial del Estado (regulado en el Título VII de la LPAP). Se regulan por la mencionada LRJSP, pero al no contener normativa específica en el ámbito patrimonial, hay que acudir a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Pero el problema que manifiesta esta normativa es que al regular el patrimonio dotacional, resulta insuficiente: la normativa no se refiere a la posible adscripción de bienes demaniales ni tampoco se señala si, en general, pueden

aportarse bienes públicos pertenecientes a las Administraciones públicas²⁷³. La misma problemática se repite respecto de las fundaciones de origen autonómico.

Las administraciones independientes

Los párrafos anteriores se han referido a los denominados entes instrumentales. Sin embargo también existen, como se indicó anteriormente, las denominadas administraciones independientes. No es el momento de analizar su régimen jurídico pero sí el de realizar alguna precisión respecto de su régimen patrimonial. En principio su patrimonio no puede formar parte del patrimonio del Estado, ya que el art. 9.1 LPAP únicamente incluye dentro del mismo al patrimonio de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado. No obstante, en su DA 5ª sí se recoge la aplicación de la su normativa patrimonial a ciertas entidades. Por tanto habría que examinar cada caso concreto para determinar cuál es el régimen patrimonial de cada entidad o administración.

3.3.b) Algunas regímenes especiales de bienes demaniales atendiendo al titular de los mismos o a su adscripción

Bienes de titularidad de la Seguridad Social

Respecto a la Seguridad Social, hay que destacar que su normativa reguladora (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social) no distingue entre los bienes de dominio público y los patrimoniales que puedan pertenecerle. Ha de aplicarse supletoriamente, como se señaló anteriormente, el sistema de fuentes previsto en la LPAP y, con ello, la propia ley patrimonial²⁷⁴.

Bienes de las Universidades públicas

Respecto a las Universidades públicas²⁷⁵, el art. 80.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, establece a favor de las mismas, la titularidad de los bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, con la excepción de los que integren el Patrimonio Histórico Español²⁷⁶. Esta exclusión podría

²⁷³ PLEITE GUADAMILLAS, Francisco, *op. cit.* p. 701.

²⁷⁴ DE MIGUEL PAJUELO, Francisco, "Los bienes de la Administración de la Seguridad Social", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *op. cit.* Vol. I, p. 743.

²⁷⁵ En cuanto a su naturaleza jurídica cfr. DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel, "La universidad: una administración pública en trance de revisión", en BLASCO DELGADO, Carolina (Dir.), *Estudios sobre régimen universitario*, ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos, 2006, pp. 11 a 33.

²⁷⁶ Tradicionalmente se habían suscitados distintas dudas acerca de la titularidad de tales bienes. Frente a algunos autores que consideraban que con carácter general eran bienes estatales adscritos o con una titularidad fiduciaria a favor de las Universidades o si cabía hablar de bienes demaniales cuya titularidad correspondiera a las Universidades (cfr. SOUTO ALONSO, Manuel, *El patrimonio de las Universidades a la luz de la Ley de reforma universitaria*, ed. Universidad de Alicante, 1988).

deberse a los muy altos costes de conservación que llevan aparejados tales bienes²⁷⁷. Sin embargo en el siguiente apartado del art. 80, se señala respecto de la administración y disposición de los bienes tanto demaniales como patrimoniales, que han de aplicarse las normas generales. Por ello han de aplicarse los mismos postulados generales que se aplicarían respecto de los entes territoriales (dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado número AGE y C 5/83, de 2 de febrero de 1984). También es posible la adscripción a favor de las mismas de bienes pertenecientes a otras Administraciones (último inciso del art. 80.2 Ley Orgánica 6/2001).

Bienes destinados a la defensa nacional

En cuanto a los bienes destinados a la defensa nacional, el primer problema que surge es el de determinar su sustantividad, ya que surge la duda de se pueden identificarse como bienes militares o de las Fuerzas Armadas, o si incluso podría hablarse de dominio público militar. Parece en todo caso posible definir los bienes de la defensa nacional atendiendo no a su titularidad sino a su finalidad²⁷⁸, ya que junto a los bienes que pertenecen a dichas Fuerzas Armadas, existen otros vinculados a la defensa nacional y que no pertenecen o están adscritos a las mismas sino a otros organismos, como el propio Ministerio de Defensa. En todo caso, más que hablar de una categoría especial de bienes de dominio público destinados a la defensa nacional, puede considerarse que estamos ante unos bienes de dominio público ordinario y sujetos a su régimen general, pero con algunas peculiaridades en cuanto a su destino (como por otro lado, ocurriría con otros bienes demaniales destinados por ejemplo a educación o sanidad)²⁷⁹. Además hay que señalar que existen bienes incluso de propiedad privada que quedan vinculados a las necesidades de la defensa nacional, por ejemplo en cuanto a limitaciones para su enajenación (así resulta de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional²⁸⁰).

Tratándose de bienes públicos destinados a la defensa, parece inevitable entender que se trata de bienes demaniales no porque la legislación especial así lo imponga, sino por la propia definición de bien de dominio público que resulta del art. 5.1 LPAP, ya que se encuentran afectados a un servicio público, la defensa nacional. En realidad se trata de una idea que se recogía ya en el art. 339.2 CC, al considerar a los bienes afectos a las necesidades de la defensa como bienes demaniales conforme al uso

²⁷⁷ DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, “Los bienes de las Universidades Públicas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.* Vol. I, p. 957.

²⁷⁸ VIDA FERNÁNDEZ, José, “Los bienes de la defensa nacional”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.* Vol. I, p. 810.

²⁷⁹ VIDA FERNÁNDEZ, José, *op. cit.*, p. 824 y 825.

²⁸⁰ Esta Ley incluye, además, ciertas previsiones que implican verdaderas limitaciones en el desarrollo del planeamiento urbanístico (cfr. LÓPEZ FERIA, Alfonso, “Urbanismo y zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional”, RGDA, n. 46 (octubre 2017), disponible en https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=46 (último acceso: 10 de febrero de 2020).

o servicio público que prestan. Ahora bien, incluso puede ocurrir que un bien de dominio público por su propia naturaleza quede sujeto a las limitaciones que resultaría de su uso para a defensa nacional. Así ocurriría respecto de los bienes de dominio público que quedaran incardinados dentro de las zonas de interés para la defensa conforme a la mencionada Ley 8/1975. Con ello se produciría la prevalencia de las limitaciones relativas a la defensa respecto al posible uso público y libre consagrado en la Ley de Costas, por ejemplo. No obstante, lo cierto es que las necesidades de la defensa determinan no solo la existencia de bienes demaniales, sino que imponen limitaciones sobre los bienes de propiedad privada

3.3.c) Puertos

Los puertos tienen el carácter de bienes de dominio público como determina el art. 339.1 CC, el art. 67.1 LPu y el art. 4.11 LC. En realidad forman parte del dominio público marítimo-terrestre, pero si bien este es de competencia estatal, cada puerto será de competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva atendiendo al tipo de puerto de que se trate, si bien hay que considerar que el concepto de puerto resulta de la propia Ley de Puertos, en concreto de su artículo 2: “conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente”, si bien es necesario que reúnan además las condiciones que se detallan a continuación en el propio artículo.

Existen varias clases de puertos, que se clasifican por la ley en virtud de dos criterios, la actividad que realizan y su relevancia dentro del sistema portuario español (art. 2.4 y .5 LPu). Por tanto pueden ser comerciales o no comerciales, y de interés general o sin dicho interés. Se prevén además, las características que deben cumplirse en cada caso y cómo puede no solo ganarse el carácter de puerto de interés general, sino también perderlo, lo que es una novedad introducida por el art. 4.3 de la actual LPu²⁸¹. No obstante, quizás la distinción más importante es entre puertos estatales y autonómicos, atendiendo, como es obvio, a quién es su titular.

Puertos estatales y autonómicos

En realidad la determinación de qué puertos son de titularidad estatal corresponde al legislador estatal, aunque tal concreción no debe ser arbitraria, en el sentido de que no ha de resultar artificial o conllevar efectos no queridos por el constituyente (STC 40/1998, de 19 de febrero). Son puertos sobre los que tiene que tener competencias el Estado aquellos que tengan la calificación legal de interés general. A nivel estatal se ha de aplicar el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; las Comunidades Autónomas han asumido mayores o menores

²⁸¹ ZAMBONINO PULITO, María, “El dominio público portuario”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *op. cit.*, p. 1534.

competencias respecto a los puertos que le correspondan. El problema que se plantea respecto de los puertos de competencia autonómica es que la zona de servicio del propio puerto es dominio público portuario autonómico, pero se solapa con el dominio público marítimo-terrestre estatal. En estos casos es necesario acudir a la técnica de adscripción de los arts. 49 y 50 LC en favor de las Comunidades Autónomas.

Respecto a la organización y funcionamiento de los puertos, habría que distinguir, en primer lugar, entre los puertos del Estado y los pertenecientes a cada Comunidad Autónoma. A los primeros se les aplicaría la LPu y a los segundos sus propias leyes autonómicas. Los sistemas de organización y funcionamiento de los puertos pertenecientes a las Comunidades Autónomas son variados, si bien en algunas de ellas se sigue un modelo descentralizado similar al estatal. Este modelo estatal se basa en la existencia de dos entes instrumentales, la Autoridad Portuaria (organismo público con personalidad jurídica, capacidad de obrar y patrimonio propio, que actúa tanto sujetándose a las normas de Derecho privado, por regla general, como a las derivadas del poder público en el ejercicio de las competencias legalmente previstas) y el Organismo Público Puertos del Estado (al que corresponde funciones de control y coordinación). En principio podría parecer que en este modelo correspondería al Estado la plena gestión de los puertos de interés general. Sin embargo lo cierto es que las Comunidades Autónomas han venido a controlar la composición de los órganos que configuran a las Autoridades portuarias, produciéndose con ello una especie de transferencia de competencias que algunos autores consideran de dudosa legalidad²⁸². Queda a salvo, no obstante, la coordinación y control llevado a cabo por el Organismo Público Puertos del Estado.

Aprovechamiento de los puertos

En la gestión de los puertos estatales se ha intentado potenciar la participación de la iniciativa privada, utilizándose para ello los mecanismos típicos de las concesiones y autorizaciones, tanto sobre el dominio público como sobre la obra pública. En la gestión se busca la consecución de rentabilidad y eficiencia (art. 66 LPu). En todo caso, las actuaciones privadas en materia de financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias así como la prestación de servicios conexos, quedan sujeta a tales habilitaciones. Entre las autorizaciones previstas legalmente cabe destacar la relativa a la ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos, por plazo no superior a tres años, para los usos y actividades permitidas y ajustándose al plan de utilización de los espacios portuarios (art.75.2 y .3 LPu). Son intransmisibles *inter vivos* y sujetas en su otorgamiento a lo previsto en la Ley. En cuanto a las concesiones, la Autoridad portuaria otorga la ocupación del dominio público portuario, con obras o instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años (art. 81 LPu). Las autorizaciones y las concesiones pueden ser otorgadas a solicitud del interesado o por concurso convocado al efecto. Su otorgamiento queda sujeto a lo previsto en la Ley, siendo las autorizaciones

²⁸² CASTILLO BLANCO, Federico A y QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo, "Régimen jurídico de los puertos: evolución y situación actual", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, Vol. II, pp. 575 y 576

intransmisibles *inter vivos*, frente a las concesiones, que sí son transmisibles, aunque requieren la pertinente autorización de la Autoridad Portuaria. Extinguidas ambas, el titular podrá retirar materiales, equipos o instalaciones que no hayan de revertir gratuitamente a la Autoridad Portuaria.

Hay que destacar que además del uso del dominio público portuario por parte de los particulares mediante las correspondientes autorizaciones o concesiones, la LPu también prevé su utilización por parte de alguna Administración pública, que también queda sujeta a previa autorización por parte de la Autoridad Portuaria (art. 73.3 LPu). En todo caso, tanto el uso por parte de estas Administraciones como por parte de los particulares, queda sujeto a las limitaciones establecidas por el art. 72.1 LPu en cuanto a qué actividades son las permitidas en el dominio público portuario.

3.4. Supuestos específicos de dudosa demanialidad: dominio público aeroportuario, radioeléctrico y patrimonios públicos del suelo

Los supuestos que a continuación se examinan de forma muy breve, son demostración palpable de una cierta flexibilidad en cuanto al concepto del dominio público. En realidad, el legislador, ha acudido al mecanismo de la demanialización (o al contrario, ha entendido que ciertos bienes no son de dominio público), por razones de política legislativa. Incluso en algún caso no se ha manifestado claramente acerca de si una categoría de bienes son o no de dominio público. En todo caso hay que insistir nuevamente que la determinación de qué son bienes demaniales es una cuestión siempre compleja y basada muchas veces en opiniones doctrinales y opciones legislativas diferentes (a modo meramente de ejemplo podría destacarse como la fauna salvaje se ha intentado en ocasiones encuadrar dentro de lo que es el dominio público estatal²⁸³).

Las tres categorías enunciadas en este capítulo son buena prueba de cómo las distintas opciones legislativas han determinado la distinta consideración de qué son bienes de dominio público: hay un caso en el que los bienes han perdido el carácter de demaniales (los aeroportuarios), otro supuesto en el que al principio no tenían tal carácter y posteriormente sí lo han adquirido (el dominio público radioeléctrico) y un supuesto en el que no se determina claramente su naturaleza (patrimonios públicos del suelo). Su incidencia en el ámbito hipotecario es reducida, pero es interesante referirse a los mismos en cuanto que suponen ejemplos interesantes de la posible mutación de categorías enteras de bienes, que si afectaran bienes inmuebles, sí podrían tener repercusiones registrales.

3.4.a) Dominio público aeroportuario

²⁸³ LAGUNA DE PAZ, José Carlos, “Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por la fauna silvestre”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1264 y 1265.

El fenómeno más importante que se ha producido en los últimos años respecto del demanio aeroportuario ha sido la progresiva desafectación que se ha producido del mismo, culminando con el art 9.1 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo: “Todos los bienes de dominio público estatal adscritos a la entidad pública empresarial AENA que no estén afectos a los servicios de navegación aérea, incluidos los destinados a los servicios de tránsito aéreo de aeródromo, dejarán de tener naturaleza de bienes de dominio público, sin que por ello se entienda alterado el fin expropiatorio, por lo que no procederá su reversión”²⁸⁴. Es decir, frente a otros supuestos en los que se ha producido la demanialización de ciertos bienes, en el ámbito del tráfico aéreo se ha producido su privatización. El titular actual de lo que antes eran bienes de dominio público ha pasado a ser una sociedad mercantil, sujeta por tanto al Derecho privado²⁸⁵.

La justificación a dicha patrimonialización se encuentra en la necesidad de que los gestores aeroportuarios puedan dar una mejor respuesta a las nuevas necesidades sentidas en dicho sector económico. Se entiende que es mejor que no estén sujetos a las limitaciones que imponen las normas administrativas, sino a las reglas de la competencia con carácter general, excepto en algunos supuestos en que sea necesario mantener la situación de dominio público²⁸⁶. Lógicamente todos estos cambios repercuten en el régimen jurídico aplicable a la actividad aeroportuaria²⁸⁷. Por ejemplo

²⁸⁴ Respecto a la no reversión en general y otros aspectos de la normativa actual, cfr. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles, “¿Una decisión acertada o un nuevo ataque al dominio público?: la creación de AENA Aeropuertos, SA”, RGDA, n. 44 (enero 2017), especialmente en cuanto a la no reversión la p. 13, disponible en https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=44 (último acceso: 12 de noviembre de 2019)

²⁸⁵ El estatuto jurídico del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) fue establecido mediante RD 905/1991, de 14 de junio, y le fueron adscritos, para el cumplimiento de sus funciones, la totalidad de los bienes de dominio público afectos anteriormente al Organismo autónomo Aeropuertos Nacionales, y los afectos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes en lo relativo a los recintos aeroportuarios e infraestructuras de navegación aérea, conservando en aquel momento (art. 34 Real Decreto 905/1991), su citada naturaleza de dominio público (cfr. SIERRA NEGUERO, Eliseo, *Manual de Derecho Aeronáutico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 77 y 78).

²⁸⁶ DE LA SERNA BILBAO, María Nieves, “La desafectación del dominio público aeroportuario”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, Vol. II, p. 670.

²⁸⁷ Ahora bien, es indudable que se ha producido este cambio normativo, pero lo que no está tan claro es que haya promovido verdaderamente la competencia entre los distintos aeropuertos (FERNÁNDEZ TORRES, Isabel, “Competencia en el sector aéreo y aeroportuario”, RAP, n. 197 (mayo-agosto 2015), pp. 113 y 114).

ya no existen concesiones respecto a la utilización de los bienes necesarios para el desarrollo de la actividad, sino contratos de arrendamiento.

La desafectación generalizada de los bienes ha planteado algunos problemas jurídicos en cuanto a la determinación de qué bienes podían quedar exceptuados de la misma, que quedarían, como se ha indicado, “afectos a los servicios de navegación aérea”. El problema ha tenido especial importancia respecto de ciertos bienes que aunque se encontraban por ejemplo en las zonas de servicio, y por tanto ahora patrimonializadas, en realidad pertenecían a otras Administraciones. Por regla general se ha entendido que tales bienes debían ser considerados de propiedad privada, pero con la obligación de cederlos gratuitamente para el ejercicio del servicio público de que se tratara tales como servicios aduaneros, de control de personas y de identificación, de seguridad exterior e interior, de información meteorológica y de sanidad exterior (apartado 4 del art. 9 RDL 13/2010).

Por tanto solo conservan el carácter de dominio público aquellos bienes que han quedado afectos a los servicios de navegación aérea. En cuanto a estos bienes, los correspondientes servicios relacionados con ellos los presta la Dirección de Navegación Aérea, que queda encargada del tráfico aéreo en general (incluyendo infraestructuras e instalaciones), de intervenir en el desarrollo de nuevas infraestructuras y de participar en la formación aeronáutica correspondiente. También conservan su carácter demanial las instalaciones aeroportuarias de carácter militar, pero afectos, en este caso, a la Defensa Nacional, tal y como se ha examinado en otro capítulo respecto de los bienes militares.

Desde el punto de vista hipotecario, más interesante que el hecho de destacar en qué medida bienes concretos han podido mudar de categoría y cómo es posible su reflejo registral (lo que en principio no plantearía problemas), es interesante destacar que estamos ante un supuesto en que se muestra la flexibilidad que tiene el concepto del dominio público. En el caso presente se trata de bienes demaniales que han perdido tal condición.

3.4.b) Dominio público radioeléctrico

Durante muchos años la regulación del espectro radioeléctrico se llevó a cabo en nuestro país sin necesidad de recurrir a la idea de dominio público, sino atendiendo a la consideración de que las radiocomunicaciones eran un monopolio estatal, compatible con la autorización de estaciones particulares²⁸⁸. La aplicación del concepto de dominio público al ámbito radioeléctrico tiene un origen jurisprudencial, y no se consagraría legalmente hasta la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. Esto mismo tiene lugar en la vigente Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (así resulta, entre otros, de su art. 5.2), de tal forma que siguen un esquema análogo, aunque con algunas particularidades, al de la LPAP, que se aplicará también de forma supletoria.

²⁸⁸ VALENCIA MARTÍN, Germán, *op. cit.* Vol. I, p. 117.

Sin embargo, la utilización de la institución del dominio público respecto de la ordenación radioeléctrica no se produce en la mayoría de los países y ha sido objeto de crítica por parte de algunos autores. Destaca la crítica de FERNANDO PABLO²⁸⁹. Dicha crítica se desenvuelve en dos aspectos, el objeto y el régimen jurídico. En cuanto al objeto, critica el hecho que se produce también en otros ámbitos, de la desmaterialización del dominio público, en cuanto que no estamos ante la utilización y protección de bienes, sino más bien ante la regulación del ejercicio de ciertas actividades humanas. Lo lógico, señala, es que más que regularse el uso de un bien, las ondas de radio, debería regularse el ejercicio de una actividad, las comunicaciones por radio. Y respecto al régimen jurídico resultante, critica el hecho de que es innecesario atribuir al espectro radioeléctrico las notas características del dominio público (imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad), ya que la existencia desde antiguo en nuestra legislación del monopolio estatal sobre las radiocomunicaciones, hacían innecesario acudir a dicha figura. También es criticable acudir a la figura de la concesión demanial, por faltar un elemento material sobre el que concretarse. Entiende, siguiendo a la doctrina italiana, que bastaría acudir a la necesaria reserva por parte de la Administración de los recursos esenciales (reconocida en el art. 128.2 CE). La solución que plantea esta alternativa, sin embargo, no parece totalmente satisfactoria²⁹⁰: tal reserva de recursos esenciales por parte de los poderes públicos presenta unos perfiles menos claros que el dominio público.

Además hay que recordar que la “desmaterialización” del dominio público es más que una forma de propiedad, un título de intervención de los poderes públicos (STC 227/1988) o un régimen jurídico especial aplicable a supuestos distintos de los tradicionales. Pero también es cierto que el legislador, que acude a la institución del dominio público en cuanto al espacio radioeléctrico, no utiliza la figura del demanio para regular otros aspectos o recursos escasos que aparentemente también podrían ser objeto de tal tratamiento (como en la regulación del comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuya naturaleza jurídica según el art. 20 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, es el de un derecho subjetivo). En todo caso, estamos ante una materia alejada en principio del tratamiento registral establecido en la Ley Hipotecaria. No obstante, cabe considerar que se trata de un claro ejemplo de cómo el concepto de dominio público puede presentar cierta flexibilidad en cuanto a su concepto, contenido y sobre todo, gestión²⁹¹. Esto es interesante respecto de otros supuestos que sí pueden tener acceso al Registro en cuanto que suponen verdaderas limitaciones derivadas de la actuación de la Administración, que recaerían sobre

²⁸⁹ FERNANDO PABLO, Marcos M., “Sobre el dominio público radioeléctrico: espejismo y realidad”, RAP, núm. 143, Mayo-Agosto 1997, pp. 107 y ss y especialmente la conclusión de la p. 147.

²⁹⁰ VALENCIA MARTÍN, Germán, *op. cit.* Vol. I, p. 124.

²⁹¹ Sobre la progresiva liberalización en la gestión del espectro radiográfico, cfr. LUCAS TOBAJAS, Ana, *El sector telefónico. Evolución y últimas propuestas*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016 (versión electrónica accesible en <https://biblioteca.tirant.com>).

inmuebles susceptibles de inscripción registral (así limitaciones derivadas de actuaciones medioambientales, urbanísticas o administrativas en general).

3.4.c) Patrimonios públicos del suelo

Ha sido tradicional en nuestro país el que la Administración haya asumido un papel activo en el mercado de la vivienda mediante la oferta de viviendas sociales a precio reducido. Para ello, en algunas ocasiones, se han adquirido suelos inmuebles en el mercado y, en mayor medida, se han utilizado inmuebles que habían dejado de estar afectados a una finalidad pública²⁹². Estos bienes han formado, en gran parte, los patrimonios públicos del suelo.

Tales patrimonios están constituidos por una serie de bienes destinados a la urbanización y posterior edificación de terrenos que cumplan con los requisitos urbanísticos pertinentes, formando un patrimonio separado caracterizado por tal finalidad o destino²⁹³. Su regulación se ha ido recogiendo, de forma un tanto confusa, en las sucesivas leyes urbanísticas. El hecho de constituir un patrimonio destinado o afecto a una finalidad determinada, ha determinado que en ciertas ocasiones se les haya considerado bienes demaniales, en cuanto que estarían afectos a un servicio público, entendido este en un sentido amplio. Sin embargo, la mayoría de los autores se han pronunciado a favor de considerar que tienen carácter patrimonial: FONSECA FERRANDIS cita a GARCÍA DE ENTERRÍA, PAREJO ALFONSO, GONZÁLEZ PÉREZ y DELGADO PIQUERAS²⁹⁴. En este sentido la STC 227/1988, de 29 de noviembre, recuerda como el art. 132.2 CE establece una reserva de ley a la hora de establecer qué bienes integran el dominio público, sin que exista norma legal que expresamente califique tales Patrimonios Públicos del Suelo como bienes demaniales. No obstante, la STC 61/1997, de 20 de marzo, señala que la determinación de qué bienes o derechos integran los patrimonios públicos del suelo corresponde a las

²⁹² DEL SAZ CORDERO, Silvia, “Régimen jurídico de la <<Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima>>”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, pp. 792 y 793.

²⁹³ Tal finalidad última suele ser la construcción de viviendas de protección oficial públicas o controlar el precio del suelo (MARTÍN PARDO, Antonio, *Los daños sociales derivados del delito urbanístico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 466). No obstante lo cierto es que la normativa establece la posibilidad de destinar estos terrenos o suelos, además de a la construcción de viviendas protegidas, “a otros usos de interés social” (art. 52.1 TRLSRU); corresponde a la legislación autonómica establecer tales usos, si bien hay que admitir en general, las distintas leyes autonómicas se han limitado a reconocer usos de carácter urbanístico (ZAMORANO WISNES, José, “El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación del Estado”, RGDA, n. 50 (enero 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=50 (último acceso: 12 de enero de 2020).

²⁹⁴ FONSECA FERRANDIS, Fernando, “Los patrimonios públicos del suelo; situación actual”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.* Vol. I, p. 330.

Comunidades Autónomas; y algunas de ellas han calificado estos bienes como de dominio público²⁹⁵.

Se trata, de forma general, de bienes patrimoniales pero sujetos a un régimen jurídico especial que se justifica por la existencia de una finalidad o afectación de destino, pero que no pueden ser considerados demaniales. Constituyen un patrimonio separado cuyos ingresos (obtenidos por lo general mediante la enajenación de los terrenos que los integran)²⁹⁶ se reinvierten en los mismos, buscando que dicha gestión coadyuve al desarrollo y ejecución de políticas públicas, en especial la política de vivienda y en particular la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección social²⁹⁷. La existencia, no obstante, de las finalidades que afectan a tales bienes, pueden ser objeto no obstante, de constatación registral a través del actual artículo 9 de la Ley Hipotecaria, tal y como se examinará en un capítulo posterior.

²⁹⁵ BLANQUER CRIADO, David, *Los patrimonios públicos del suelo (especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 99.

²⁹⁶ Respecto a la problemática que plantean tales enajenaciones desde un punto de vista registral, cfr. LASO MARTÍNEZ, José Luis, "Régimen de disposición de los bienes integrantes del denominado patrimonio municipal del suelo", en VVAA., *El urbanismo desde la perspectiva del Registro de la Propiedad*, *op. cit.*, pp. 597 a 610.

²⁹⁷ AGOUES MENDIZÁBAL, Carmen, "Urbanismo y bienes públicos", en GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V. (Dir.), *op. cit.*, p. 516.

IV. DOMINIO PÚBLICO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD

1. Introducción: la inscripción registral del dominio público antes de la Ley 13/2015

Existen distintas materias en las que se puede apreciar la relación existente entre el Derecho administrativo y el Derecho registral dentro, como es obvio, del marco constitucional. Una de las más destacadas es la relativa al dominio público en general. En efecto, si se considera que en los bienes demaniales hay una titularidad a favor de la Administración y al mismo tiempo una función pública que determina su régimen particular²⁹⁸ es lógico que su acceso al Registro de la Propiedad refleje tanto la titularidad como el régimen jurídico especial que pueda corresponder a los bienes de dominio público.

Aunque no todas las relaciones entre el Derecho administrativo y el registral se refieren directamente al dominio público, lo cierto es que en la mayoría de los supuestos de contacto entre ambas normativas, puede vislumbrarse claramente la existencia de algún tipo de interés público protegido por la actuación de la Administración. En ciertos casos se trata de requisitos de tipo administrativo que deben cumplir los títulos presentados a inscripción (por ejemplo, la concesión de licencias urbanísticas si se quieren inscribir actos de parcelación o edificaciones), pero en otras ocasiones se trata de actos administrativos directamente inscribibles, como en los casos de inmatriculación de bienes públicos conforme al art. 206 LH. En todos estos supuestos es necesaria la correspondiente calificación registral, conforme al art. 99 RH.

Las cuestiones que van a examinarse son cuatro: inscripción del dominio público en general, inscripción conforme a la legislación especial, inscripción de actos de aprovechamiento del mismo y su deslinde. En todos estos casos se hará mención a aspectos sustantivos, pero especialmente se reparará en los aspectos registrales.

Respecto a la inscripción del dominio público, se abordará previamente la registración de los bienes públicos en general, para después examinar las particularidades relativas al demanio y pasar, finalmente, a analizar otros actos inscribibles, los efectos de la inscripción y la inscripción de las transmisiones.

En cuanto a la inscripción conforme a la legislación especial, se examinarán las legislaciones especiales de montes, costas, minas y aguas, dado que tradicionalmente han existido importantes singularidades hipotecarias respecto de tales bienes, pero también se hará referencia al dominio público viario, ya que presenta algunas peculiaridades (es especialmente interesante la regulación relativa a las carreteras) y

²⁹⁸ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "Teoría general...", *op. cit.*, p. 1012. Se manifiesta a favor de la tesis mixta sobre la naturaleza jurídica de los bienes demaniales, en línea, entre otros autores, con PAREJO ALONSO, cuya opinión se reflejó en un capítulo anterior.

algunos otros supuestos relacionados con el dominio público, como son el medio ambiente, el patrimonio histórico y los tanteos y retractos legales. En estos casos es necesario abordar no solo aspectos de inscripción registral sino de su regulación en general.

Y, finalmente, se analizará el aprovechamiento del dominio público, especialmente a través de las concesiones sobre el mismo, para terminar realizando un somero análisis del deslinde en cuanto a dominio público.

Hay que hacer, además, una advertencia previa: en toda esta materia ha tenido incidencia la nueva regulación de representaciones gráficas establecida por la reforma de la Ley Hipotecaria a través de la Ley 13/2015. Sin embargo, dado que para el análisis de las mismas en cuanto al dominio público, es necesario un previo examen de dichas representaciones gráficas, se abordará todo ello en capítulos posteriores. No obstante, hay que señalar que ya antes de la reforma de 2015 la doctrina había señalado la necesidad *de lege ferenda*, de que la inscripción de los bienes públicos en general, y del dominio público en particular, se acompañara de su correspondiente representación gráfica²⁹⁹.

2. Inscripción del Patrimonio público

Por inscripción del Patrimonio público se ha entendido el acceso al Registro de la Propiedad no solo de los bienes y derechos de dominio público sobre bienes inmuebles sino también de otros de titularidad pública³⁰⁰. Lo cierto es que el Patrimonio público goza tanto de un régimen exorbitante establecido en el Derecho administrativo (así la autotutela en favor de la Administración respecto de sus bienes, incluyendo las facultades de deslinde y de recuperación de oficio de la posesión), como de un régimen hipotecario propio. Sin embargo, tradicionalmente se había señalado como una de las características del demanio público su no inscribibilidad en el Registro de la Propiedad. No obstante esta opinión generalizada, lo cierto es que históricamente nuestra legislación sí presentaba ya argumentos y normas que permitían la inscripción registral.

En este sentido, el RD de 6 de noviembre de 1863 ordenó la inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales del Estado y Corporaciones civiles que no se exceptuaran de desamortización. Al mismo tiempo, se establece que se exceptúan de inscripción los bienes pertenecientes al dominio eminente del Estado y cuyo uso no es de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes, las carreteras y caminos de todas clases con exclusión de los de hierro, las calles, plazas, paseos públicos y ejidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento común de los vecinos;

²⁹⁹ GÓMEZ PERALS, Miguel, “Aplicación de la teoría de las bases gráficas al procedimiento inmatriculador del art. 206 de la Ley Hipotecaria”, RCDI, n. 707 (mayo-junio 2008), pp. 1323.

³⁰⁰ Cfr. RUANO BORRELLA, Juan Pablo, “Los entes administrativos. Su personalidad jurídica, capacidad, bienes y actuación respecto a ellos: inscripción de dichos bienes”, RCDI, n. 577 (noviembre-diciembre 1986), pp. 1767 y ss. Nota complementaria en RCDI n. 578 (enero-febrero 1987), pp. 107 y 108.

las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general. En realidad esta norma es deficiente (incluso parece que sujeta a erratas), de forma que se intenta superar sus inconvenientes con el RD de 11 de noviembre de 1864: ordena la inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales del Estado y Corporaciones civiles exceptuados de venta conforme a las leyes de desamortización. Además, señala que se exceptuaban de inscripción los bienes pertenecientes al dominio eminente del Estado y cuyo uso es de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes, las carreteras y caminos de todas clases con exclusión de los de hierro, las calles, plazas, paseos públicos y ejidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento común de los vecinos; las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso común y general.

No obstante, lo cierto es que prevalecía la opinión de que la normativa era, en general, contraria a la inscripción del dominio público. No obstante, no faltaba algún autor como PAREJO GÁMIR que, en su tesis doctoral dirigida por Villar Palasí en 1975, ya había señalado la posibilidad de inscribir los bienes de dominio público, considerando que en realidad el que la legislación no lo admitiera se debía simplemente a un descuido que se había producido al incorporar al Reglamento de 1915 normas de procedencia distinta³⁰¹. Lo cierto es que existía en general una opinión favorable a la inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad, opinión que se entendió fue refrendada con la Constitución de 1978, cuyo artículo 132 viene a referirse expresamente a dicho dominio público y a su régimen jurídico. Esta opinión terminó reflejándose en la normativa actual que permite dicha inscripción³⁰².

La inscripción de los bienes y derechos que pertenecen a las distintas Administraciones públicas, no solo demaniales sino también patrimoniales, se regula tanto en la normativa puramente hipotecaria como en la normativa administrativa que podríamos denominar sustantiva. Por ello cabe realizar el examen atendiendo a ambas normas, que no solo se complementan, sino que forman una verdadera unidad. En todo caso pueden señalarse varias características y peculiaridades que afectan a los bienes públicos en materia de su inscripción, y que se examinan en el capítulo siguiente.

2.1. Características de los bienes públicos en materia de inscripción registral

Una primera característica de los bienes públicos es que tradicionalmente han gozado de un régimen privilegiado de inmatriculación a través de la certificación administrativa de dominio, elaborada por la propia Administración (artículos 206 LH y

³⁰¹ GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael, en el Prólogo a PAREJO GÁMIR, Roberto, *Cuestiones hipotecarias de Derecho administrativo*, Consejo General del Notariado, 2002.

³⁰² En cuanto a los antecedentes legislativos, cfr. FERNÁNDEZ ARENAS, África, "La publicidad registral del dominio público", BCNR, n. 315 (octubre 1994), p. 2490 y ss.

303 y ss. RH). Se trata de un sistema específico de inmatriculación de bienes pertenecientes a las Administraciones públicas (y hasta la reforma de 2015 también respecto de los bienes de la Iglesia Católica), cuyos efectos son análogos a los establecidos para la inmatriculación de bienes pertenecientes a particulares y que se inmatriculen en virtud del mecanismo del art. 205 LH. El privilegio radica, por tanto, en la utilización de una documentación más sencilla para las Administraciones, que es la correspondiente certificación³⁰³. Pero también se han ido introduciendo importantes particularidades a la hora de practicar asientos posteriores, al permitirse la inscripción de actos distintos a la inmatriculación en base a la certificación administrativa (actual apartado 5 del art. 206 LH), lo cual parece poco justificable y puede acarrear numerosas dificultades³⁰⁴. Además, el régimen privilegiado de titulación del art. 206 LH se aplica además a los casos de reanudación de tracto sucesivo, conforme al apartado 3 del art. 37 LPAP³⁰⁵. Las sucesivas modificaciones de dicho artículo, ampliando su ámbito subjetivo y objetivo, han determinado que el mismo pueda ser considerado actualmente como la norma básica en la regulación registral de los bienes y derechos pertenecientes a personas jurídico-públicas³⁰⁶, quedando superado, por tanto, el carácter supletorio o subsidiario que tenía tradicionalmente³⁰⁷.

Como segunda característica hay que destacar que existen algunos supuestos en que los actos administrativos típicos tienen acceso al Registro de la Propiedad, como por ejemplo en el caso del deslinde (art. 12, nº 2 RH), o las concesiones de dominio público (arts. 31 y 60 y ss. RH). Hoy es indiscutido que los actos administrativos pueden tener acceso al Registro, como ya lo estableció claramente hace ya algunos años GONZÁLEZ PÉREZ^{308y 309}.

³⁰³ Cfr. GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, "Cuestiones controvertidas sobre el art. 206 LH", RCDI, n. 719 (mayo-junio 2010), pp. 1274 a 1281.

³⁰⁴ CORRAL DUEÑAS, Francisco, "La certificación inmatriculadora del artículo 206", BCNR, n. 86 (septiembre 2002), p. 2064.

³⁰⁵ Cfr. SERRERA CONTRERAS, Pedro, "Dos apuntes registrales en torno a la nueva Ley Reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (La certificación administrativa de dominio como título hábil para reanudar el tracto interrumpido y para rectificar el contenido del Registro)", RCDI, n. 684 (julio-agosto 2004), pp. 1831 a 1846.

³⁰⁶ GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio, "Régimen de las operaciones registrales sobre los bienes de las administraciones públicas", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018., p. 286.

³⁰⁷ CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime, *Inmatriculación de fincas: el título público y el expediente de dominio*, T. 2, ed. Bosch, Barcelona, 2009, p. 1192.

³⁰⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Los efectos de la inscripción de los actos administrativos", RAP, n. 74 (mayo-agosto 1974), pp. 9 a 37.

³⁰⁹ Cfr. EGEA IBAÑEZ, Ricardo, *op. cit.*

El comercio jurídico de los bienes de la Administración tiene la característica de que también presenta ciertas variantes en su tratamiento registral, tanto para las adquisiciones (art. 24 RH) como para su enajenación (arts. 20 a 23, 27 y 28 RH).

En siguiente lugar hay que destacar que los bienes de dominio público presentan importantes especialidades en cuanto a la forma de practicar su inscripción, como se examinarán posteriormente. Debe resaltarse además la existencia de toda una legislación sectorial específica. Ocupan lugar preeminente tanto la regulación del dominio público marítimo-terrestre como la de los montes catalogados, por constituir ambos ejemplos de una más depurada regulación jurídica, que también se examinarán posteriormente.

Otra característica es la existencia de importantes limitaciones que afectan no solo a los bienes públicos, sino también a los predios colindantes con los bienes de las administraciones públicas, aunque aquellos sean de propiedad privada. También el ejemplo más destacado son las limitaciones establecidas en la ley de Costas, pero que también es detectable en la legislación general aplicable a todos los bienes públicos (el art. 38 LPAP prevé la comunicación de la inmatriculación y de la inscripción de excesos de cabida de fincas colindantes a las fincas pertenecientes a la Administración pública). Existen, no obstante, importantes problemas planteados por la extensión de las limitaciones previstas en la Ley de Costas para las inmatriculaciones y excesos de cabidas de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre a otro tipo de actos, tal y como recoge el Reglamento de Costas, como se analizará posteriormente.

Como última característica de los bienes públicos, hay que señalar el que, sin embargo es quizá uno de los aspectos más controvertidos e interesantes, que es la posible colisión entre el régimen jurídico-protector de los bienes públicos y las normas registrales ordinarias. La pugna entre ambos ordenamientos no siempre se resuelve con claridad. Hay que atender a cada caso concreto, ya que en algunas ocasiones se mantienen las prerrogativas exorbitantes de la Administración, por ejemplo los bienes de dominio público (y, según las SSTC 166/1998, de 15 de julio y 210/1998, de 27 de octubre, los patrimoniales afectados a un uso o servicio público) son inembargables y no se aplica el art. 42.2ª LH; y en otras ocasiones los asientos registrales pueden enervar algunos de los privilegios de la Administración respecto a sus bienes, por ejemplo si algún asiento es contradictorio con el deslinde (aunque en la legislación sectorial – costas y vías pecuarias- se abrió paso una la orientación contraria, prevaleciendo el deslinde no solo a efectos puramente posesorios; posteriormente se examinará la regulación actual establecida en la LPAP). También respecto al reintegro posesorio: la STS de 3 de abril de 1979, indica cómo la posesión alegada por la Corporación legal se halla contradicha por la presunción del artículo 38 LH y cómo en general, en el proceso de recuperación de oficio de los bienes públicos deben ser respetadas, en todo caso, las titularidades registrales.

2.2. Adquisición de bienes inmuebles por la Administración

Es interesante señalar que ni del art. 609 CC ni de las diversas leyes de patrimonio, puede deducirse una enumeración exhaustiva de todos los medios posibles

de adquisición de bienes por las Administraciones. No obstante, sí pueden señalarse algunos supuestos de adquisición establecidos por la legislación.

En primer lugar, es posible la adquisición se produzca directamente por una norma legal, como ocurre en los casos en que la ley califica un grupo de bienes como de dominio público, ya que en este caso lo que está haciendo es atribuir su propiedad a la Administración. Es el caso de los sectores del llamado demanio natural, en el que es la ley, a veces la misma Constitución, el título que confiere el dominio de los mismos a la Administración: aguas terrestres, costas, minas... En otros casos ocurre que una ley singular atribuye directamente la propiedad, como por ejemplo en una expropiación por ley. Un caso específico es el que se ha producido con algunas leyes autonómicas que incluyen adquisiciones de bienes patrimoniales por traspaso del Estado como consecuencia de la transferencia de competencias y servicios, pero como caso distinto de la cesión gratuita ordinaria (STC 58/1982, de 27 de julio). Otro supuesto especial tiene lugar en el ámbito del Derecho Urbanístico, ya que a veces la ley atribuye a la Administración la propiedad de un bien o de una porción del mismo, mediante cesiones obligatorias y gratuitas. No hay transmisión propiamente, ya que el título de adquisición es la Ley y el Plan urbanístico. Y, finalmente, y desde un punto de vista casi exclusivamente histórico, hay señalar que respecto de los bienes mostrencos, o vacantes y sin dueño conocido, la LPE zanjó la cuestión relativa a la vigencia o no de la Ley de mostrencos de 9-16 de mayo de 1835. La atribución de la propiedad, en este caso, corresponde al Estado, no a las Comunidades Autónomas (STC de 27 de julio de 1982).

Otros medios de adquisición serían por prescripción, que tendría lugar de la misma forma que las personas jurídicas (art. 1931 CC), por expropiación forzosa (conforme al art. 32 RH), por adjudicación en procedimiento judicial o administrativo de apremio, en especial por deudas tributarias (cuando los bienes embargados no hayan llegado a enajenarse en las subastas legales y conforme al art. 26 RH), por título gratuito entre vivos, o donación (en principio las Administraciones Públicas pueden aceptarlas, pero pueden establecerse especiales requisitos si la donación tiene causa onerosa o hay condición o gravamen) o por sucesión hereditaria, testada o intestada (siendo el supuesto más interesante el de la sucesión intestada, donde en principio hereda el Estado conforme a los arts. 956 y ss. CC, aunque ha existido un intento de desplazamiento normativo en favor de las Comunidades Autónomas).

En todo caso, el supuesto más típico es el de la adquisición a título oneroso, *intervivos* y voluntaria. La adquisición se realiza como cualquier particular (a través de ciertos contratos más la tradición –art. 609 CC), con las especialidades derivadas de la legislación de contratos administrativos. En principio el procedimiento ordinario de adquisición es el concurso, pero con gran facilidad puede acudir al concierto directo. El título formal adquisitivo sería, normalmente, la correspondiente escritura pública.

No obstante todo lo señalado, lo cierto es que para distintos entes y organismos públicos se ha previsto en sus normas respectivas mecanismos menos rígidos. Debe aplicarse en cada caso la regulación concreta establecida en sus respectivas leyes de creación. En general pueden adquirir libremente bienes, si bien es necesario previo informe favorable del Ministerio de Hacienda.

2.2.a) Inscripción de tales adquisiciones

Entre los aspectos puramente hipotecarios de la adquisición de bienes públicos, cabe señalar que el art. 24 RH se limita a ordenar que en las adquisiciones de los mismos se recojan los títulos, si los hay. Merece la pena detenerse un momento en analizar dos cuestiones, el título inscribible y la forma de la inscripción.

En cuanto al título inscribible, debe señalarse en primer lugar que algunos modos de adquisición tienen previsto su título inscribible: por ejemplo la expropiación forzosa (art. 32 RH) o las adjudicaciones en procedimientos administrativos de apremio (art. 26 RH). En segundo lugar, hay que señalar que en las adquisiciones cuya causa jurídica es la ley, se necesita siempre un título formal complementario. En ningún supuesto se inscribe, sin más, por la mera publicación de la ley, sino que se requerirá el correspondiente título formal, como las actas administrativas para las cesiones urbanísticas obligatorias de suelo (art. 30.2 RD de 4 julio 1997) el traslado de la orden de transferencia entre Administraciones o el acta de deslinde (art. 13 LC). En siguiente lugar, tratándose de adquisiciones de Derecho privado, se requiere la formalización en escritura pública. No es admisible el documento administrativo, salvo si una norma expresa así lo dispone. Por último, cabe utilizar la certificación administrativa del art. 206 LH si la finca no está ya inscrita o si se carece de auténtico título.

En cuanto a la forma de la inscripción, es la ordinaria de los arts. 9 LH, 51 RH y demás aplicables, pero con algunas especialidades. Aunque no se trata de una mención obligatoria, dada la especial protección de que disfrutan los bienes de dominio público, siempre es conveniente su constancia expresa. Porque, si no se dice nada en la inscripción, la presunción es que la finca tiene carácter patrimonial; es decir, para que se considere a efectos registrales como demanial, debe decirse expresamente. En este sentido la RDGRN de 31 de enero de 1995 indica que es posible inscribir un bien a favor de un Ayuntamiento sin necesidad de que conste en el título adquisitivo si el bien es demanial o privativo, si bien se presumirá que el bien es patrimonial³¹⁰. Como señala ÁVILA NAVARRO, “admitida hoy la inscripción de los bienes municipales de dominio público, no tiene excesiva importancia que en la inscripción se haga constar si los bienes municipales tienen una u otra naturaleza; pero el que no tenga mucha importancia no quiere decir que no tenga ninguna, porque el carácter de la finca influirá después en los requisitos de los posteriores actos de administración y disposición; de manera que puede prescindirse de esa constancia, según la doctrina de la Dirección; pero no es aconsejable”³¹¹.

También como circunstancia facultativa puede hacerse constar el uso o destino de la finca: en concreto, a qué finalidad se destina, o bien qué órgano de la propia Administración titular la ocupa, o, en su caso, si se halla adscrita a algún ente público o a otra Administración. Finalmente, hay que señalar que las reglas hipotecarias tienen

³¹⁰ Para un comentario crítico de esta Resolución, cfr. ALONSO CASADO, José, “Bienes municipales”, BCNR, n. 135 (mayo 2007), pp. 1399 a 1402.

³¹¹ ÁVILA NAVARRO, Pedro, *Comentarios de jurisprudencia registral*, ed. Bosch, Barcelona, 2003, Vol. II, p. 1022.

que admitir una cierta flexibilización cuando se trata de la inscripción de bienes públicos. En este sentido, el art. 32.6ª RH, que debe considerarse no una norma excepcional, sino un principio general, establece, respecto de los asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa, que “Los asientos contendrán las circunstancias prevenidas para la inscripción en la legislación hipotecaria y las necesarias según la legislación especial. Si no pudiera hacerse constar alguna circunstancia se expresará así en el título, y, en su caso, en la inscripción”.

3. Inscripción de los bienes y derechos de dominio público

3.1. Normas hipotecarias

Desde el punto de vista de la legislación inmobiliaria registral, cabe empezar señalando que la Ley Hipotecaria tras definir en su artículo 1 el Registro de la Propiedad y establecer un sistema de registros territoriales múltiples, continúa ordenando en el apartado 6 de su artículo 2 que “En los Registros expresados en el artículo anterior se inscribirán: los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones civiles o eclesiásticas con sujeción a lo establecido en las leyes o reglamentos”.

3.1.a) Los arts. 4 y 5 del Reglamento Hipotecario

El desarrollo reglamentario del apartado 6 del art. 2 LH se encuentra en los artículos 4 y 5 del Reglamento Hipotecario. El primero de ellos establece que “Serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las Administraciones públicas y los de las entidades civiles o eclesiásticas”. A lo que añade el artículo 5 que “los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial”. Ambos preceptos fueron objeto de nueva redacción por el Real Decreto 1869/1998, de 4 de septiembre. En dicha reforma se dio además una nueva redacción a los artículos 6, 17 y 18 del propio Reglamento que también incidían en la regulación contenida en el artículo 2.6 de la Ley Hipotecaria. Sin embargo, fueron anulados, junto con otros preceptos por la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001, por entender, entre otras cuestiones, que los términos imperativos empleados eran impropios de un reglamento. En esta Sentencia, además, se indica respecto a la inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad, que del artículo 5 RH ha de deducirse que la misma es potestativa y no obligatoria, pues se trata de una materia reservada a la ley conforme al art. 132.1 CE (Fundamento de Derecho décimo). Por tanto el Reglamento Hipotecario abre la puerta a la inscripción del dominio público, pero no lo impone. Es una cuestión que debe ser tratada por normas con rango de Ley, tal y como ocurre hoy en día.

Con relación al art. 4 RH, lo primero que cabe destacar es que si se realiza una mera lectura parece ser una reiteración del art. 2.6 LH. Esta reiteración se justifica por razones históricas, ya que cuando se introdujo dicho precepto se entendió que era necesario que el Reglamento Hipotecario contuviera una regulación íntegra de la

inscripción de los bienes públicos. Con la reforma de 1998 se sustituyó la expresión de bienes del “Estado, Provincia y Municipio” por el de “Administraciones Públicas” que es una terminología más técnica y acorde actualmente con la organización territorial establecida por la Constitución. Por ello, cabría reprochar que no se hubiera aprovechado la reforma de 1998 para suprimir la referencia a “entidades civiles o eclesiásticas”, ya que este último inciso es prescindible y carece de contenido determinado. En todo lo demás, es un precepto acorde plenamente con lo que disponía la normativa existente en el momento de su publicación: arts. 42 y 57 LPE de 15 de abril de 1964, reiterados por los arts. 85 y 109 de su Reglamento de 5 de noviembre de 1964, normativa autonómica del régimen patrimonial de las mismas Comunidades Autónomas (ya que todas sus leyes contenían un precepto igual o parecido) y también respecto a los bienes de las Corporaciones locales.

De lo examinado hasta ahora hay que concluir que la reforma de 1998 del art. 4 RH no supuso un cambio radical en la materia. Con su nueva redacción se venía a admitir reglamentariamente lo que ya se establecía en otras normas, o sea, la inscripción registral del dominio público. Además ya existía una cierta práctica registral admitiendo la inscripción de algunos bienes demaniales como los edificios administrativos³¹². Sea como fuere, lo cierto es que con anterioridad a los nuevos artículos 4 y 5 RH no podía hablarse de una obligatoriedad de inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad, pero sí que dicha inscripción estaba estimulada por el legislador. Así, por ejemplo, se establecía la obligatoriedad por parte de los registradores de poner en conocimiento de la Administración, de la existencia de ciertos bienes susceptibles de inscripción y que no lo estuvieran debidamente (así los arts. 47 LPE y 90 de su Reglamento, art. 69 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962 y el art. 36.4 RBEL). Sin embargo, sí que se establecía la inscripción obligatoria respecto a los bienes de las entidades locales en el artículo 85 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

3.1.b) El problema de la inscripción estimulada del dominio público y la regulación actual

No obstante, este sistema de inscripción estimulada no tuvo el éxito deseado pues planteaba problemas de aplicación práctica: no se aclaraba qué noticia, rumor o documento fehaciente eran los que posibilitaban que el registrador pusiera en conocimiento de la Administración de la existencia de bienes no inscritos, ni tampoco se preveía sanción o consecuencia alguna si no se producía la correspondiente inscripción, una vez realizada la comunicación.

Respecto a la normativa actualmente vigente puede decirse que sigue un esquema similar a la existente en el momento de modificarse el art. 4 RH en los

³¹² BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, “Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 204.

términos que se examinan a continuación (respecto a la LPAP que deroga la LPE, y leyes autonómicas de patrimonio dictadas o modificadas con posterioridad). No obstante, antes de analizar dicha normativa sustantiva, parece necesario señalar alguna otra cuestión relativa al examinado art. 5 RH. El precepto trata de unificar el régimen registral de los bienes públicos, pero si no existiera, el resultado sería el mismo: bastaría con aplicar la norma del artículo 4 RH. Queda claro que se ha unificado el tratamiento registral de los bienes demaniales y patrimoniales.

Sin embargo, sigue introduciéndose un matiz importante, ya que la inscripción tiene lugar “conforme a su legislación especial”. Esto contrasta con el art. 4 RH que no incluye ninguna condicionalidad. Existen varios casos distintos, ya que es posible que la legislación sustantiva se remita a lo dispuesto en la legislación hipotecaria (se ordena la inscripción “de acuerdo con lo dispuesto en la legislación hipotecaria” como ocurre con el art. 36 RBEL, o varias leyes autonómicas), puede que se introduzca alguna peculiaridad, o incluso puede ser que la norma contenga criterios específicos que regulen la inscripción de bienes determinados (montes catalogados, playas y costas, Patrimonio Nacional, vías pecuarias...). En este último caso las normas sustantivas pero de alcance registral han de integrarse en el sistema hipotecario general.

Por tanto, cabe concluir que salvo que un precepto expreso y concreto dispusiera otra cosa, son inscribibles en el Registro de la Propiedad todos los bienes de dominio público, siempre que cumplan los requisitos generales que establece la legislación hipotecaria. Todos los bienes públicos inmuebles, demaniales y patrimoniales, son, pues, inscribibles. Otra cosa son las consecuencias de la falta de inscripción de los mismos, en especial en relación con el juego de los principios hipotecarios de legitimación y fe pública registral: ahí pueden surgir ya diferencias en favor de los bienes demaniales o, al menos, de algunos de ellos.

3.2. Normas administrativas relativas a la inscripción del dominio público

Como se indicó anteriormente, junto a las normas hipotecarias propiamente dichas, los examinados artículos 4 y 5 RH, es necesario referirse a las normas sustantivas, a las que, por otra parte se remite el propio art. 5 RH. Tienen trascendencia hipotecaria especialmente las normas de Patrimonio (tanto estatales como autonómicas y locales), la Ley de costas y su Reglamento, la legislación de Montes (especialmente las normas relativas a los montes catalogados), algunas normas urbanísticas (por ejemplo en cuanto a la regulación de los bienes demaniales resultantes de actuaciones urbanísticas), la Ley de aguas y Reglamento del dominio público hidráulico, Ley de Puertos, Ley de Minas y Reglamento general, la Ley de Hidrocarburos, Ley de carreteras y Reglamento (de 2 de septiembre de 1994, en lo no derogado por la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras), Ley de Autopistas (complementada por el Pliego de 25 de enero de 1973), Ley de vías pecuarias (habiendo dictado todas las Comunidades Autónomas sus correspondientes leyes en la materia, que son norma básica, dado que la Ley atribuye las vías pecuarias en dominio público a las mismas), Ley de Patrimonio Nacional y su Reglamento, Ley de navegación aérea (especialmente en lo relativo a los aeropuertos), y la Ley de Ordenación de transporte terrestre (con

especial incidencia respecto del dominio público ferroviario). Deben añadirse algunas normas autonómicas complementarias e incluso la regulación del llamado dominio público radioeléctrico, aunque por su propia naturaleza, escapa de lo que son los bienes demaniales clásicos.

No obstante el alcance hipotecario de algunas de estas normas es muy escaso, aunque sí que hay algún precepto de especial importancia en el ámbito registral. Sí que hay que destacar la regulación de Costas dado su amplio desarrollo normativo. En realidad, quizá tiene un valor paradigmático para todo el dominio público (ha sido seguida parcialmente por la ley de vías pecuarias), aunque no cabe convertir su regulación en la norma general aplicable a todo el demanio.

3.2.a) La obligatoriedad de la inscripción en la LPAP

En cualquier caso, lo primero que destaca en la legislación existente actualmente es la obligatoriedad de la inscripción de los bienes y derechos públicos, como resulta de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. A lo largo de dicha ley existen diversos preceptos que abordan cuestiones hipotecarias, pero su tratamiento sistemático se encuentra en un Capítulo específico, “Régimen registral” (artículos 36 a 40). Su desarrollo reglamentario se encuentra en otro Capítulo, también rubricado “Régimen registral” (artículos 46 a 53), del Reglamento General de la Ley, aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

Con la rúbrica “Obligatoriedad de la inscripción”, el artículo 36 de la Ley 33/2003 dispone en su apartado primero: “Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria”³¹³.

En principio nos encontramos ante una obligación general, no ante una facultad potestativa. Por tanto todo bien demanial (o patrimonial perteneciente a la Administración) debe inscribirse por el mero hecho de serlo³¹⁴. Es decir, al igual que la

³¹³ Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, “Inventario patrimonial y régimen registral”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 314, es criticable que no se haya aprovechado la oportunidad de “regular de forma completa el alcance de la obligatoriedad de la inscripción registral de la totalidad de bienes y derechos patrimoniales” ya que la regulación se refiere a los bienes susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad, por lo que no se incluyen otros que pudieran inscribirse en registros como el Mercantil, la Oficina de Patentes y Marcas o el Registro de la Propiedad Intelectual. No obstante, para PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 1026, de este precepto se deduce la obligatoriedad de inscripción o incorporación de estos bienes no solo en el Registro de la Propiedad sino también en el Catastro.

³¹⁴ Por tanto la LPAP ha incluido claramente todo tipo de bien demanial, incluso los afectos al uso público, que anteriormente parecía que solo debían acceder potestativamente al Registro de la

demanialidad no es ni debe ser una opción para la Administración (basta con que un bien cumpla los requisitos legales para ser considerado de dominio público)³¹⁵, la inscripción de los mismos no es una mera posibilidad sino una obligación. Sin embargo, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, “la extensión de la obligación de inscribir en el Registro a todos los bienes de dominio público plantea serios problemas para los que lo son por naturaleza (costas, aguas públicas, minas) como para los que se determinan en infraestructuras longitudinales de muy grande extensión (carreteras, caminos, ferrocarriles, calles, vías pecuarias). Estas dos especies demaniales no parecen precisar la específica protección registral”³¹⁶.

La obligatoriedad de la inscripción de los bienes se reitera, a modo de recordatorio, en el apartado 1 del art. 136 LPAP cuando señala con ocasión de la regulación de la enajenación de bienes inmuebles (lógicamente de carácter patrimonial, ya que los demaniales son, como se señalado reiteradamente, inalienables): “Antes de la enajenación del inmueble o derecho real se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose el deslinde si fuese necesario, e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese”. Es decir, incluso si el bien va a enajenarse, corresponde a la Administración, con carácter previo, proceder a su inscripción registral (con las excepciones del apartado 2 del propio art. 136 LPAP: “bienes a segregarse de otros de titularidad de quien los enajene, o en trámite de inscripción, deslinde o sujetos a cargas o gravámenes” y siempre con el consentimiento del adquirente). Sea cual fuera la intención del legislador al establecer esta salvaguardia, lo cierto es que supone un nuevo mecanismo de protección del demanio: si el bien que se va a enajenar se inscribe en el Registro de la Propiedad, deberá constar su naturaleza demanial o patrimonial, por lo que no cabe inscribir la enajenación si se tratara de un bien de dominio público³¹⁷.

La obligación de inscripción de los bienes de dominio público se recoge en otras leyes. Así 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, modifica el art. 11 LC, introduciendo un apartado 2 en el que se señala la obligación de inscribir registralmente los bienes de dominio público marítimo-terrestre resultantes del deslinde correspondiente. Como señala su EM este criterio de inscripción impuesto con carácter general por la LPAP busca la concordancia de la realidad física con el Registro de la Propiedad, con la finalidad de una mayor eficacia en la protección y defensa de dicho dominio público.

Propiedad (CASTILLO BLANCO, Federico A. y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., “El patrimonio...”, *op. cit.*, p. 85).

³¹⁵ FRANCH I SAGUER, Marta, *op. cit.*, p. 385.

³¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración”, en VVAA., *Libro-homenaje*, *op. cit.*, Vol. II, en nota al pie en p. 2302.

³¹⁷ En este sentido parece manifestarse GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. “Enajenación...”, *op. cit.*, p. 663.

Continuando con el examen de la LPAP, debe señalarse que en DT quinta se establece que “para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones públicas sean actualmente titulares, estas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta ley”. Dicha entrada en vigor tuvo lugar a los tres meses de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado (conforme a la disposición final sexta), o sea, el día 4 de febrero de 2004.

Principio de rogación en materia de inscripción de los bienes públicos

La obligatoriedad de inscribir recae sobre las Administraciones públicas, por lo que congruentemente con ello, la solicitud deberá realizarse por las mismas. En efecto, dispone el artículo 36 LPAP en sus apartados 2 y 3: “La inscripción deberá solicitarse por el órgano que haya adquirido el bien o derecho, o que haya dictado el acto o intervenido en el contrato que debe constar en el registro o, en su caso, por aquel al que corresponda su administración y gestión”; a lo que añade el apartado 3: “En los expedientes que se instruyan para la inscripción de bienes o derechos de titularidad de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos deberá emitir informe la Abogacía del Estado. Si los bienes o derechos corresponden a otras entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado, deberá emitir informe el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico”.

Obligaciones de los registradores

Ahora bien, aunque la obligatoriedad de inscribir recae sobre las Administraciones públicas, en la ley se han establecido obligaciones a los Registradores de la propiedad al regular el artículo 39 de la Ley 33/2003 lo que denomina “Promoción de la inscripción”: “Los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por estos se inste lo que proceda”. Siguen planteándose las mismas cuestiones relativas al estímulo o promoción de la inscripción señaladas anteriormente respecto a la legislación previa a la LPAP.

3.2.b) Título formal inscribible y calificación registral

Continúa la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas regulando a continuación el título inscribible en su artículo 37. Empieza señalando su apartado 1 que “La inscripción en el Registro de la Propiedad se practicará de conformidad con lo prevenido en la legislación hipotecaria y en esta Ley”, lo cual no aclara mucho. En realidad para establecer qué título formal es el que permite la inscripción registral de la adquisición de un bien por parte de la Administración, hay que partir de determinar cuál es el título material de adquisición. El artículo 15 de la misma Ley señala que “Las Administraciones públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico y, en particular, por los siguientes: a) Por

atribución de la ley. b) A título oneroso, con ejercicio o no de la potestad expropiación. c) Por herencia, legado o donación. d) Por prescripción. c) Por ocupación”³¹⁸.

Desde un punto de vista formal hay que considerar dos cuestiones que han de ser objeto de calificación registral conforme a lo que resulta del art. 99 RH. La primera es el hecho de que el ya examinado art. 36 LPAP prevé la instrucción del pertinente expediente, siendo necesario informe del abogado del Estado o del Órgano de asesoramiento (novedad introducida por la Ley 33/2003). Y la segunda es el hecho de que hay que considerar que para la formalización de adquisiciones verificadas mediante negocio jurídico es de aplicación el apartado 1 del artículo 113 según el cual “los negocios jurídicos de adquisición o enajenación de bienes inmuebles y derechos reales se formalizarán en escritura pública”. Y además, se exige en el artículo 116 que la adquisición se realice mediante concurso público con carácter general, salvo en los casos en que se admita la adquisición directa.

La escritura pública y la certificación administrativa como títulos inscribibles

La exigencia de que los actos de adquisición (y también la enajenación) de bienes inmuebles se formalicen en escritura pública podría tener su origen en su configuración como actos o contratos privados³¹⁹, de forma que el acceso al Registro de la Propiedad requeriría de tal formalidad. Sin embargo, también es posible que la adquisición se acredite a efectos de inmatriculación mediante certificación administrativa. Este medio está previsto en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, modificado por la Ley 13/2015, de 24 de junio. No obstante, su aplicación se limita, en principio, a los supuestos en que el bien no esté ya inscrito en el Registro de la Propiedad. Conforme al párrafo primero de su apartado 1: “Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo”. Esta inmatriculación no afecta a

³¹⁸ Respecto a los problemas planteados por la inscripción registral de bienes adquiridos por título *mortis causa*, cfr. DEL POZO, Belén, “Obstáculos que presenta la inscripción de los bienes del Estado en el Registro de la Propiedad”, CDP, n. 37 (mayo-agosto 2009), pp. 37-60.

³¹⁹ COLOM PIAZUELO, Eloy, “La gestión patrimonial. Disposiciones generales”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, pp. 610 y 611.

terceros hasta transcurridos dos años desde su fecha (art. 207 LH y art. 37.3 *in fine* LPAP).

No obstante, hay que destacar que desde la reforma operada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, la certificación administrativa ha ampliado su ámbito de aplicación. A través de la misma pueden inscribirse también la “agrupación, división, agregación, segregación, declaración de obra nueva, división horizontal, constitución de conjuntos inmobiliarios, rectificación descriptiva o cancelación”. No obstante se establecen importantes limitaciones en su aplicación. Con la reforma de 2015 se introducen en su redacción algunas novedades, como la posibilidad de que mediante dicha certificación se proceda también a reanudar el tracto sucesivo. Pero no puede ser considerada una verdadera novedad, ya que el apartado 3 del artículo 37 de la Ley 33/2003 ya admitía dicha posibilidad. Lo que ha hecho la Ley Hipotecaria es amoldarse a lo que ya establecía la Ley de Patrimonio. Esto también ha tenido lugar respecto a otros aspectos, como el hecho de permitir que la cancelación o rectificación de asientos a favor de las Administraciones públicas se verifique a través de la pertinente certificación.

Entre otras novedades establecidas por la reforma hipotecaria de 2015, destaca por su trascendencia la necesidad, aplicable también respecto a los demás medios de inmatriculación de que la misma se realice conjuntamente con el acceso de la pertinente representación gráfica.

El mencionado artículo 37 de la Ley 33/2003 admite en su apartado 2 la utilización no solo de la referida certificación administrativa sino también del traslado de la correspondiente disposición administrativa.

3.2.c) Justificación de la obligatoriedad de la inscripción registral

Por tanto la LPAP reconoce la necesidad sentida por la doctrina y apuntada en buena medida por la legislación anterior de que los bienes públicos sean inscritos en el Registro de la Propiedad. Puede defenderse que en realidad la inscripción no es sino un sistema de defensa de los bienes públicos. Se trata de evitar posibles usurpaciones, que pueden ser dañinas especialmente a través de la prescripción. Por tanto, la publicidad material que resulta de la inscripción (como se examinó en un capítulo anterior) evita que puedan prevalecer derechos contrapuestos a lo titularidad pública inscrita. Lógicamente, este sistema de defensa del patrimonio público se añade a otros consagrados legalmente, como son la tutela, vigilancia y protección penal de los bienes, los deslindes, los inventarios y catálogos administrativos.

A la necesidad de protección del patrimonio público a través de la inscripción registral, se une otro argumento a favor de dicha inscripción. Argumento que más que basarse en razones de protección, se basa en el hecho de que en la práctica los bienes públicos a veces sí son objeto de tráfico jurídico privado susceptible de inscripción registral. La Administración de hecho utiliza los medios ordinarios de Derecho privado para adquirir y transmitir sus bienes, por tanto es lógico que sean inscritos sus bienes inmuebles, como los de cualquier particular. Esto es cierto incluso para los bienes de dominio público, no susceptibles de dicho tráfico jurídico privado pero sí de un peculiar tráfico administrativo, como ocurre en el caso de las concesiones, con las que surgen derechos reales administrativos a favor de los particulares, que son susceptibles,

a su vez, de tráfico jurídico privado, que también puede estar protegido a través del Registro de la Propiedad.

3.2.d) Inventarios y catálogos administrativos

La existencia de inventarios administrativos, una de cuyas finalidades es la protección de los bienes públicos, podría llevar a la impresión de que con sus formación la salvaguarda de los bienes públicos queda asegurada. No es el momento de examinar con detalle la cuestión relativa a la diferente naturaleza del Registro de la Propiedad y de tales Inventarios administrativos, que, a veces, se han querido equiparar. Tales Inventarios tienen su propia importancia y es conveniente que estén coordinados con el Registro. También es cierto que hay algunos, como el Catálogo de Montes de utilidad pública, que presentan características más propias de los registros sustantivos, pero hay que recordar que los Inventarios son esencialmente registros administrativos, frente al Registro que es jurídico³²⁰. Además, frente al carácter público del Registro de la Propiedad, los inventarios administrativos de bienes han tenido un “carácter interno” que “ha hecho que nunca haya resultado fácil el acceso y el conocimiento de su contenido y naturaleza para quien no resultara ser Administración pública”³²¹.

Como ha dicho la STS de la Sala 3ª de 28 de abril de 1989, citando otra anterior de 9 de junio de 1978, el Inventario por sí solo no prueba, ni crea ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación. Además no hay que olvidar que los inventarios de bienes por parte de las Administraciones públicas tienen una finalidad esencialmente interna, sin efectos para terceros, lo que justifica que se acuda a mecanismos de inscripción en el Registro de la Propiedad, evitando, además, que este sirva como instrumento contra el carácter público de algunos bienes³²².

Distintos de tales inventarios son los llamados catálogos de utilidad pública que sí determinan consecuencias jurídicas para los bienes incluidos en los mismos. El ejemplo paradigmático es el Catálogo de Montes de Utilidad Pública: la catalogación de un monte como de utilidad pública determina, entre otras circunstancias, que sea calificado como demanial³²³.

³²⁰ Cfr. LEYVA Y LEYVA, Juan Antonio, “Planteamiento general de los Registros públicos y su división en Registros administrativos y Registros jurídicos”, RCDI, n. 591 (marzo-abril 1989), pp. 261 y ss.

³²¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, *op. cit.*, p. 292. No obstante, como señala esta misma autora no existe unanimidad entre la doctrina acerca de si la inclusión de los bienes en los inventarios producen algún efecto como el principio de prueba de su posesión, o si este efecto se produce solo respecto de algunos inventarios (como el catálogo de montes) o si no se produce ningún efecto en particular (*ib.* p. 300).

³²² GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Cuestiones...”, *op. cit.*, p. 128.

³²³ BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, *op. cit.*, p. 203.

3.3. La obligatoriedad de la inscripción del dominio público tras la Ley 13/2015

Como se señaló anteriormente, la posibilidad de inscribir el dominio público en el Registro de la Propiedad no ha sido históricamente admitida siempre. Sin embargo, el legislador ha terminado por establecer no solo la posibilidad de inscribir el dominio público sino de imponerlo obligatoriamente (art. 26 LPAP). Incluso establece un plazo para llevar a cabo dicha inscripción (DT 5ª LPAP). Se trata de un supuesto de inscripción obligatoria y no meramente potestativa (que es la regla general en nuestra legislación). Sin embargo con la reforma de la LH operada a través de la Ley 13/2015 puede plantearse si la inscripción demanial es o no obligatoria, en los términos que se examinarán a continuación.

Dado que había transcurrido más que holgadamente el plazo de inscripción obligatoria de cinco años señalado por la DT 5ª LPAP, lo lógico sería entender que todo el dominio público debiera estar inscrito en el momento en que se dictó la Ley 13/2015. Una de las finalidades esenciales de esta ley es favorecer la incorporación al Registro de la Propiedad de la representación gráfica de las fincas. Esta cuestión se examina con mayor detalle posteriormente. No obstante, puede señalarse en este momento que con la reforma se ha modificado, entre otros, el art. 9 LH y que en el mismo hay un par de referencias al dominio público que inciden en la idea de impedir que con ocasión de la inscripción de la representación gráfica de fincas registrales, pueda ampararse una posible invasión del dominio público. En principio, esta regulación no plantea ningún problema en cuanto a la inscripción del dominio público.

El art. 9 LH a pesar de su extensión, lo que hace es marcar unas líneas o pautas generales para la incorporación de la representación gráfica de fincas en el Registro, que son desarrolladas al regular con más detalle los actos que permiten el acceso de la representación gráfica de las fincas al Registro de la Propiedad (arts. 199, 203, 205 y 206 LH). En toda esta regulación hay una idea que se repite, que es la protección del dominio público. De la regulación que estos preceptos hacen de la inscripción de la representación gráfica de fincas, no resulta de forma clara que pueda haber una excepción a la obligatoriedad de la inscripción del dominio público.

No obstante hay alguna pequeña salvedad que podría plantear dudas acerca de la obligatoriedad de la inscripción del dominio público. Se trata del párrafo 5º del apartado b) del art. 9 LH y del párrafo 4º del apartado 1 del art. 199 LH. Ambos preceptos señalan la necesidad de impedir que se inscriba una base gráfica que coincida o invada otra base gráfica o el dominio público (por lo que se distingue entre lo que es la inscripción de la base gráfica de lo que es el dominio público). No hay problema, no obstante, en entender que lo que busca el legislador es verificar que se proteja el dominio público inscrito aunque carezca de representación gráfica.

3.3.a) La posible existencia de fincas de dominio público no inmatriculadas pero recogidas en la información territorial asociada

El problema, o la duda, surge claramente de dos de los artículos también modificados en el año 2015 y mencionados anteriormente: los artículos 203 y 205 LH. Ambos establecen la misma salvaguarda con ocasión de la inmatriculación de fincas, que es la necesidad de comunicar a las autoridades administrativas competentes la

existencia de una posible “coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas”. Es decir, el legislador está admitiendo la existencia de “(fincas) de dominio público que no estén inmatriculadas”. Por tanto, parece que desde el punto de vista del derecho positivo se admite la existencia de fincas de dominio público no inscritas aún en el Registro.

Cabe entender que la inscripción del dominio público sigue siendo obligatoria. En primer lugar, porque persisten las mismas causas que han justificado tradicionalmente su inscripción: con el paso del tiempo se demostró que la ausencia de inscripción del dominio público provocó algunos efectos nocivos, como las inscripciones fraudulentas por particulares de fincas que en realidad pertenecían al dominio público, especialmente en relación al demanio marítimo-terrestre de la mano del auge del fenómeno turístico³²⁴. En segundo lugar, la normativa especial que regula dicha inscripción, no ha variado (la LPAP y las legislación especial de Costas, Vías Pecuarias, Montes, etc.). Por tanto, hay que entender que los dos artículos mencionados no hacen sino reiterar la necesidad de proteger el dominio público en todo caso, esté o no inscrito el bien, se haya aportado o no su representación gráfica y exista o no información territorial asociada al mismo. Esta necesidad de protección tiene como conclusión lógica el entender que la inscripción del dominio público es lo que permite su mejor protección.

Por tanto lo lógico es que el legislador al admitir en los arts.203 y 205 LH que existen bienes de dominio público que aún no han tenido acceso al Registro, hubiera recordado la necesidad de tal inscripción o, al menos, hubiera destacado la irregularidad de su falta de inmatriculación. Y todo ello porque, con independencia de si el dominio público está o no inscrito, debe ser protegido por el Registro. Es el denominado principio de protección del dominio público, que se examina a continuación.

3.4. El principio de protección del dominio público incluso no inscrito

La RDGRN de 4 de septiembre de 2017 señala que “la protección registral que la Ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito”. Esta Resolución se remite también a la doctrina apuntada por las Resoluciones de 15 de marzo y 12 de abril de 2016, que señalan que “el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esta concreta porción del territorio catalogada como demanial”.

Cabe hablar de un principio de protección registral del dominio público incluso si no está inscrito. El mismo se deduce claramente de la Ley de Patrimonio de las

³²⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Op. cit.*, p. 79.

Administraciones Públicas y de otras leyes especiales reguladoras del demanio. Como ejemplos de tal protección cabe referirse a la obligación por parte del registrador de notificar algunos asientos practicados (art. 38 LPAP) o de recabar, con carácter previo a la práctica de ciertos asientos, informe o certificación administrativa acreditativa de que la inscripción pretendida no afecta al dominio público (arts. 22 LM y 15 LC). En esta línea, la Ley 13/2015 ha reforzado la posición del registrador a la hora de rechazar una inscripción cuando tenga dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público (arts. 9, 203 y 205 LH). En esta misma línea de evitar la invasión del dominio público hay que remitirse a la utilización de los medios auxiliares de calificación, especialmente a través de la información territorial asociada. La protección es predicable de toda operación registral y no solamente a los supuestos en que pretenda inscribirse una representación gráfica.

De todo ello se deduce que la protección registral debe extenderse en todo caso al dominio público incluso si no está inscrito. Ahora bien, el problema práctico que se plantea es cómo es posible tal protección dada la falta de inscripción. En principio, por tanto, debe rechazarse cualquier inscripción de una finca de la que se sospeche que puede invadir el dominio público. Esto es especialmente importante en los supuestos de inmatriculación de fincas o de inscripción de excesos de cabida. Pero, plantea el problema de cómo acreditar que no se produce tal invasión. O lo que es peor, se plantea el problema de cómo puede llegar a sospecharse que se produce dicha invasión: si se sospecha puede exigirse que se acredite la no invasión, pero si ni siquiera se llega a sospechar, no cabe exigir respecto de toda inscripción que se pretenda practicar que no implica la invasión de ningún dominio público.

Desde este punto de vista, es un avance muy importante la utilización de bases gráficas ya que permite, como se verá posteriormente, una mejor protección del dominio público, esté o no inscrito.

4. Otros actos inscribibles relativos al dominio público

Para finalizar la exposición de los preceptos generales relativos a la inscripción registral de los bienes de dominio público, cabe referirse a otras dos cuestiones como son la inscripción de los actos de afectación, adscripción o cesión de bienes y la inscripción de las reservas demaniales

4.1 Inscripción de los actos de afectación, adscripción o cesión de bienes

El artículo 83 de la Ley 33/2003 regula el régimen de publicidad en el Registro de la Propiedad de los actos de afectación, desafectación, mutación demanial, adscripción, desadscripción e incorporación. Hay que recordar que el elemento decisivo para calificar a un bien como perteneciente al demanio es la afectación a uno de los fines de interés general que señala la ley (uso público, servicio público, etc). Supone una alteración de la naturaleza jurídica del bien y con ello de su régimen jurídico.

4.1.a) La afectación y la desafectación

La afectación supone siempre la titularidad del bien (anterior o coetánea) por la Administración. Como se examinó anteriormente, caben varias modalidades (afectación por ministerio de la ley, por acto administrativo y por mera actuación de la Administración).

El acto contrario es la desafectación. Como también se examinó anteriormente, existen varias modalidades, que dependen de la clase de afectación de que se trate: modificación de la ley reguladora, alteración de las características físicas o comprobación de los límites físicos del bien. Lo normal es que exista un acto expreso. Incluso en el supuesto de una desafectación tácita, se requiere el pase del bien al patrimonio administrativo, lo que requiere un acto de recepción. Es decir, de un modo u otro, la desafectación requiere un acto formal (no obstante habría que considerar el anómalo caso del art. 370 CC).

Conforme al apartado 1 del art. 83 LPAP, si estos actos de afectación o desafectación “tuviesen por objeto bienes inmuebles o derechos reales sobre ellos, se tomará razón de los mismos en el Registro de la propiedad mediante nota marginal o inscripción a favor del nuevo titular, según proceda. Para la práctica de este asiento será título suficiente el acta correspondiente”. Se ha señalado que lo procedente es practicar asiento de inscripción cuando se trata de hacer constar los actos de desafectación o de incorporación, y el asiento de nota marginal en los demás casos³²⁵.

Por tanto, el título material inscribible es siempre un acto administrativo, ya sea un acto de afectación típico u otro que conlleve dicha afectación. Existen innumerables casos distintos. Cabe incluir incluso los supuestos de afectaciones presuntas, ya que para su inscripción se requiere reflejo documental (los llamados por la doctrina, sin la caracterización exacta existente en otros países, como actos de constatación, de fijación, o de certificación), que es el que dará lugar a la inscripción. Esto es aplicable también a la desafectación y a la mutación demanial.

Y en cuanto al título formal inscribible, en principio será el documento que contenga el acto administrativo de afectación o desafectación. Pero también cabe que la afectación o desafectación vaya contenida en un título que contenga una adquisición o enajenación del bien (expropiación, cesión, deslinde o cualquier otro acto inscribible como una escritura de venta a un particular, que supone una previa desafectación). En todo caso es necesario que el acto contenga expresamente la afectación o desafectación, ya que, aunque no son necesarias palabras sacramentales, no cabe partir de meras presunciones para que se produzca la inscripción.

Respecto a la forma de practicar la inscripción, hay que distinguir dos posibilidades. La primera es el supuesto de que la afectación o desafectación esté embebida en un negocio jurídico de transferencia (expropiación, compra o venta, cesión obligatoria, deslinde, clasificación): se hará constar como una circunstancia más de la

³²⁵ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código de Legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, T. II, 8ª ed., ed. Civitas, Navarra, 2014, p. 4059.

finca. La segunda posibilidad es que se trate de un acto único presentado a inscripción: parece que debe practicarse por nota marginal (aunque no lo diga el RH). Practicada a la correspondiente inscripción se producirán los efectos generales de todo asiento registral.

Un supuesto de desafectación que ha devenido habitual en la práctica hipotecaria es el caso de los aparcamientos públicos subterráneos de carácter particular, pero situados debajo de bienes de dominio público (por ejemplo una plaza o una calle). El mecanismo registral consiste en inscribir la desafectación de un espacio cúbico o “volumen” que va a ser destinado al aparcamiento, para posteriormente incorporarlo al Inventario municipal como bien patrimonial, posibilitando así su enajenación³²⁶.

4.1.b) La adscripción y la cesión

Junto con los actos de afectación y desafectación hay que referirse a la adscripción. Como se indicó en un capítulo anterior, estamos ante una categoría jurídica general de los bienes públicos, aplicable a toda clase de bienes, demaniales y patrimoniales, y a toda clase de Administraciones y que supone que una Administración competente y titular de un bien, lo ceda exclusivamente en cuanto al derecho de uso y administración del mismo, a otra Administración pública.

Otro acto que puede confundirse a veces con la afectación o con la adscripción, es la cesión. Se trata de una verdadera transmisión de la propiedad, frente a la adscripción que no supone cambio de dominio. Por ello no cabe cesión de bienes de dominio público, lo que cabría es una mutación demanial.

Desde el punto de vista hipotecario, hay que destacar que las posibilidades de tratamiento de la adscripción y de la cesión gratuita son diversas. Cabe que se produzca la constancia registral de la adscripción con ocasión de la inscripción de cualquier acto inscribible. Si se pretende el acceso de la adscripción como acto independiente, la vía adecuada es la nota marginal. Respecto a las cesiones habrá que tener en cuenta lo previsto por la legislación básica reguladora de las mismas, ya que su tratamiento hipotecario es análogo al de las transmisiones de bienes.

4.2. La inscripción de las reservas demaniales

Las reservas demaniales, a las que anteriormente se ha hecho referencia, son bienes o parte de bienes de dominio público que quedan apartados o reservados para su

³²⁶ FIGUEIRAS DACAL, Manuel, “Notas sobre la posibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad de aparcamientos subterráneos a construir en el subsuelo de terrenos de dominio y uso público del Ayuntamiento, para su venta en pleno dominio a particulares de las plazas de garaje individuales”, BCNR, n. 55 (enero 2000), p. 11.

uso o aprovechamiento por la propia Administración titular de los mismos³²⁷. Tales reservas son inscribibles, ya que conforme al apartado 3 del artículo 104 de la Ley 33/2003: “La declaración de reserva se efectuará por acuerdo del Consejo de Ministros, que deberá publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* e inscribirse en el Registro de la Propiedad”. Debe que entienda que para que pueda producirse tal inscripción de la declaración de reserva, es necesario que el bien conste previamente inscrito.

5. Efectos generales de la inscripción del dominio público

La posibilidad de inscribir los bienes de dominio público determina la necesidad de determinar qué efectos se producen con dicha inscripción: ¿se altera su régimen jurídico? ¿La normativa hipotecaria sufre algún tipo de alteración respecto de tales bienes? ¿Existe posible contradicción entre la normativa administrativa y la registral? ¿Qué efectos produce la inscripción del dominio público respecto de otros bienes inscritos? A estas cuestiones se intenta dar respuesta en el presente capítulo.

5.1 Efectos en cuanto a los mismos bienes de dominio público inscritos

La inscripción registral no altera el régimen jurídico del bien inmueble demanial inscrito, pero la Administración titular del mismo además de las prerrogativas correspondientes a los bienes de dominio público, gozará también de la protección registral, como por ejemplo la aplicación del cierre registral a todo acto dispositivo de un bien demanial si no va precedido de la previa desafectación. Por otra parte, no cabe aplicar alguna norma hipotecaria en particular, como el art. 36 LH (prescripción contra *tabulas*), dado el carácter imprescriptible de los bienes de dominio público, y tampoco cabe practicar, en ningún caso, anotación preventiva de embargo sobre bienes demaniales inscritos.

La inscripción del demanio en el Registro de la Propiedad busca en buena medida establecer una mayor protección en favor del mismo, ya que le resultarían aplicables los principios hipotecarios³²⁸. No obstante el principio de fe pública registral sufre algunas limitaciones en su aplicación respecto de los bienes de dominio público, dado el carácter inalienable de tales bienes. Es decir, no parece posible consagrar la adquisición *a non domino* en favor del tercer adquirente protegido por el art. 34 LH si el objeto de su adquisición es un bien demanial, dado que no cabe la enajenación de este

³²⁷ ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel y SÁNCHEZ LAMELAS, Ana, “Esbozo a modo de gui3n para una futura y eventual teor3a sobre el Derecho administrativo”, en VAQUER CABALLER3A, Marcos, MORENO MOLINA, 3ngel Manuel y DESCALZO GONZ3LEZ, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho p3blico en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 1182.

³²⁸ ORTEGA GIRON3S, Fernando, “Patrimonio de las Administraciones P3blicas: aspectos registrales”, BCNR, n. 147 (junio 2008), p. 1577.

tipo de bienes mientras no pierdan su carácter³²⁹. No obstante, quizás la cuestión más interesante es el posible conflicto que pueda surgir entre la normativa protectora prevista para los bienes de dominio público en general y la prevista para los bienes inscritos. Es necesario, por tanto, realizar una labor hermenéutica para solucionar esta posible contradicción entre normativa administrativa y la hipotecaria. Uno de los aspectos en que la labor interpretativa debe superar este posible conflicto normativo tiene lugar con relación a los aspectos posesorios derivados de la inscripción de los bienes de dominio público. En realidad, esta labor interpretativa ha de referirse tanto a los aspectos puramente posesorios como a los efectos del deslinde, en cuanto a delimitar si del mismo se infieren solo presunciones posesorias o si debe entenderse que también el deslinde implica declaraciones de propiedad.

El examen de los mencionados aspectos posesorios remite necesariamente al principio de legitimación registral (examinado en un capítulo anterior). La protección posesoria de un bien demanial inscrito puede tener lugar desde un punto de vista puramente administrativista o aplicando la legitimación registral del art. 38 LH. En realidad no son sistemas tuitivos incompatibles, sino que podrá acudir a uno u otro dependiendo de las circunstancias del caso concreto. Por tanto, no se plantea una verdadera contradicción entre la normativa administrativa y la registral en materia de posesión. Sí plantea más dificultades el posible efecto meramente posesorio del deslinde administrativo, tal y como se examina a continuación.

5.1.a) Los efectos derivados del deslinde

Sin perjuicio de lo que se analizará en un epígrafe posterior sobre el deslinde de los bienes de dominio público, puede señalarse en este momento que tradicionalmente se ha considerado que el deslinde producía efectos puramente posesorios. Sin embargo, el art. 13 LC señaló que “el deslinde aprobado... declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado. Sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados”. El deslinde aprobado conforme a la Ley de Costas es, pues, declarativo de dominio. Por tanto un acto firme en vía administrativa, aunque recurrible en vía contenciosa, puede rectificar titularidades registrales sin necesidad ni del consentimiento del titular ni de sentencia judicial (cfr. arts. 1 y 40 LH).

Por tanto, podría entenderse que en nuestra legislación las prerrogativas establecidas para la protección de los bienes demaniales pueden suponer una verdadera limitación de la aplicación de los principios hipotecarios. No obstante, hay que señalar algunas limitaciones a esta posibilidad de rectificación registral a través del procedimiento de deslinde. Por una parte, como señaló la RDGRN de 5 de noviembre de 1998, para anotar el deslinde es necesario que se determinen con precisión las fincas a que afecta y que el titular haya sido citado en el expediente. Por otra parte, la

³²⁹ SERRERA CONTRERAS, Pedro, “Inscripción de los bienes de dominio público”, RCDI, n. 697 (septiembre-octubre 2006), p. 1986.

posibilidad establecida en la Ley de Costas de utilizar el deslinde como título dominical se ha extendido a otras normas relativas a bienes públicos, pero no a todas. Guardan un evidente paralelismo con la legislación de costas el art. 8 LVP e incluso en el art. 53 LPAP, en cuanto que ambos permiten la inscripción del deslinde e incluso la inmatriculación de la finca deslindada (art. 53 LPAP).

5.1.b) La posible necesidad de previa inscripción del dominio público para inscribir las concesiones sobre los mismos

Con la reforma de 1998 surgió la duda de si es necesaria la previa inscripción a favor de la Administración del bien sobre el que recae una concesión administrativa. El art. 7 LH parece ser un claro argumento favorable a dicha inscripción previa. Pero también hay algunos argumentos en contra: los arts. 31 a 60 RH no se han modificado, en algunas ocasiones (por ejemplo respecto a la servidumbre de aguas) es extraordinariamente dificultoso que se exija la previa inscripción de la finca para inscribir la concesión y, por último, cabría pensar que la inscripción directamente de la concesión es una especie de tracto abreviado, que conlleva el de la titularidad de demanio. O sea, si bien desde un punto de vista teórico sería mejor exigir la previa inscripción, razones prácticas la hacen desaconsejable dadas las dificultades que ocasionaría. Lógicamente si se cumpliera lo previsto en el art. 36 LPAP y todo el dominio público se inscribiera, se superaría dicha problemática.

5.2. Efectos en cuanto a otros bienes inscritos o terceros hipotecarios

5.2.a) Posibilidad de que aparezca un tercero hipotecario

Una cuestión esencialmente problemática es el inevitable conflicto que surge si un bien que es declarado como de dominio público aparece inscrito a favor de tercero protegido por el artículo 34 LH. La tendencia legislativa y jurisprudencial es la de hacer prevalecer el dominio público sobre los asientos registrales. Ya la STS, sala 1ª, de 11 de diciembre de 1980 señaló que el dominio público no puede perder su carácter de tal como consecuencia de inscripciones registrales. Han existido importantes problemas teóricos y prácticos relativos a estas cuestiones, especialmente respecto a los enclaves en zona marítimo-terrestre, y muy en particular respecto a los enclaves existentes con anterioridad a la LC e incluso con anterioridad a la Constitución³³⁰. Aunque existen algunas SSTS que mantuvieron la pervivencia de enclaves de propiedad privada, frente a lo que parece desprenderse del art. 132 CE, lo cierto es que la argumentación del TS no se basó tanto en la protección registral como en principios de derecho civil. El hecho

³³⁰ Cfr. DÍAZ FRAILE, Juan María, *El dominio público marítimo-terrestre. Exégesis y comentario del Título primero de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1989, pp. 71 a 86.

es que el art. 8 LC cortó de raíz la discusión al declarar inaplicable la fe pública registral al dominio público marítimo.

Sin embargo, la cuestión de si otros casos en que exista conflicto entre el dominio público y las inscripciones registrales, más allá de lo establecido en la Ley de Costas, han de resolverse o no de la misma manera, no está totalmente resuelta por la doctrina. Algunos autores han negado todo efecto al principio de fe pública registral cuando se trata de bienes públicos; pero algunos autores han apuntado que tal solución es posible respecto a aquellos bienes demaniales que gozaran de ostensibilidad, ya que nadie podría negar su carácter demanial y extracomercialidad (así respecto a la zona marítimo-terrestre, al menos si está deslindada). Por tanto estos bienes de dominio público deben quedar inmunes al juego de la publicidad registral. Pero respecto de los demás sí debe aplicarse el juego ordinario de los principios hipotecarios y, en concreto, del de la fe pública, por lo que un bien demanial podría acabar perdiendo su condición de tal. Es precisamente en esta materia de posible conflicto entre los bienes inscritos en el Registro de la Propiedad, o que pretendan acceder a él, dónde se han introducido importantes novedades con la reforma de la Ley Hipotecaria a través de la Ley 13/2015, mediante la utilización de las técnicas de georreferenciación que se examinan en un capítulo posterior.

Por tanto, y con las posibles cautelas señaladas, puede entenderse que la regla general es que el dominio público y las limitaciones legales derivadas del mismo, deben prevalecer frente a los pronunciamientos registrales (y sin perjuicio de una posible responsabilidad administrativa que pudiera existir, tal y como se examinará posteriormente). No obstante, y especialmente respecto de las limitaciones derivadas del dominio público, lo cierto es que quizás no baste con establecer la prevalencia de la normativa administrativa sobre la hipotecaria. Es decir, cabe entender, como se verá posteriormente, que las limitaciones legales afectan a todo propietario, con independencia de que conociera o no su existencia y por tanto, con independencia de si han accedido o no al Registro de la Propiedad. Pero ello no puede suponer que no se considere simultáneamente que es más adecuado impedir que estas situaciones de desconocimiento se produzcan. Es decir, puede defenderse que es útil que la publicidad registral del dominio público y de las limitaciones que del mismo se derivan, impidan que el tercero que adquiera una finca, desconozca su situación jurídica, con independencia de cuáles sean los efectos de tal desconocimiento.

Debe reiterarse que la inscripción del dominio público evita que pueda aparecer tercero hipotecario. Con tal inscripción no es posible que aparezca inscrita una finca que es demanial a favor de un posible adquirente y ellos por dos razones: porque la finca no es susceptible de tráfico jurídico; y porque, además, está inscrita como demanial. En definitiva, la inscripción del bien demanial, hace imposible que pueda surgir un tercero que pretenda ampararse en los pronunciamientos registrales, por lo que no cabrá ningún posible conflicto entre la legislación hipotecaria y la de dominio público.

5.2.b) El problema de las limitaciones del dominio derivadas del demanio

El problema se circunscribe, por tanto, a las limitaciones o prohibiciones que provengan del dominio público. Hay que reconocer que el dominio público entendido

en un sentido amplio, y no solo como bienes demaniales, hasta ahora no ha quedado suficientemente protegido a través del Registro de la Propiedad. Centrando la cuestión en cuanto a dichas limitaciones, el problema es que las mismas tienen un acceso registral mucho más complicado que los bienes inmuebles de dominio público. Esto es evidente en cuanto que los inmuebles demaniales, admitida la posibilidad de su inscripción, no plantean especiales problemas respecto de los inmuebles no demaniales: una vez determinado qué bien es de dominio público, puede procederse a su inscripción, todo ello conforme a lo indicado anteriormente. Pero esto no es tan fácil para las limitaciones originadas por el dominio público y que afectan a fincas no demaniales. Una dificultad importante es el hecho de que tales limitaciones pueden afectar a una pluralidad de bienes. Y no solo eso, en muchos casos es difícil determinar qué fincas concretas están sujetas a las mismas (como por ejemplo ocurre cuando se establecen derechos de adquisición preferente que afectan a bienes próximos o colindantes con fincas demaniales).

Un problema añadido respecto de las limitaciones o prohibiciones derivadas dominio público es que su régimen jurídico no es siempre uniforme. En este sentido, volviendo al ejemplo de los derechos de adquisición preferente, los arts. 30.9 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras y 25.2 LM, establecen sendos derechos de adquisición preferente sobre fincas colindantes con el dominio público viario y con montes públicos, respectivamente. Pero su alcance es diferente. Tal y como ha señalado la RDGRN de 26 de abril de 2017, en la Ley de Carreteras no se establece cierre registral respecto de las enajenaciones de las fincas colindantes, pero sí se ha establecido respecto de las fincas colindantes con montes públicos (como resulta claramente del apartado 5 del art. 25 LM).

Respecto de estas limitaciones, es necesario plantearse si actualmente existen mecanismos que permitan su conocimiento general a través del Registro de la Propiedad. De lo que se trata no es tanto de establecer su acceso al Registro para que tengan eficacia, sino de reconocer que la publicidad registral es un elemento esencial para el conocimiento público de la existencia de tales limitaciones. Es decir, la falta de reflejo registral no impedirá que sean eficaces tales limitaciones, pero es evidente que su publicidad registral ayudará a mejorar la seguridad jurídica. El posible adquirente de una finca podrá conocer de forma sencilla la existencia de servidumbres, limitaciones o afecciones, a través de la publicidad registral. Esta solución pasa por utilizar los nuevos mecanismos establecidos tras la reforma de 2015. Destaca por su utilidad la información territorial asociada, ya que la utilización de la planimetría aprobada por la Administración competente, permite establecer qué fincas quedan afectadas por limitaciones administrativas. Estas limitaciones, que hay que insistir que producen efectos con independencia de su reflejo registral, al quedar incorporadas a la información territorial, gozarán de la correspondiente publicidad y conocimiento general³³¹.

³³¹ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, "El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015", RAP, n. 206 (mayo-agosto 2018), p. 264.

6. Inscripción de sus transmisiones

La regulación respecto a los aspectos registrales de los bienes públicos no se limita al aspecto relativo a la inscripción de los mismos. Puede decirse que junto con la inscripción de su adquisición, también es necesaria la inscripción de su transmisión. Y en buena medida, hay que considerar que la mejor defensa de tales bienes se obtiene no solo a través de la inscripción de tales bienes, sino de la regulación de sus transmisiones y del acceso de las mismas al Registro de la Propiedad. En este sentido es importante señalar que frente a la concepción que podría denominarse “estática” del Patrimonio público, contraponiendo por completo el dominio público frente al conjunto de bienes patrimoniales, como hacía la LPE de 1964, la actual LPAP trata de regular adecuadamente el tráfico existente entre ambas masas de bienes. Se trata, por tanto, de permitir la utilización de los distintos negocios e instrumentos jurídicos por parte de las Administraciones, aunque con las lógicas cautelas³³². Con ello se evitaría, en suma, que los más de 122.000 inmuebles que pertenecían a las Administraciones públicas a principios del siglo XXI quedaran convertidos en unas nuevas “manos muertas”³³³.

A continuación se van a examinar las normas relativas la transmisión de bienes pertenecientes a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, para examinar a continuación las normas específicas establecidas en la legislación hipotecaria.

6.1. Regulación legal respecto de la Administración General del Estado

Respecto a la regulación sustantiva, hay que señalar que la Ley 33/2003 regula la transmisión de bienes y derechos pertenecientes a la Administración General del Estado. Dicha regulación incluye también a sus Organismos Públicos. En cuanto a los bienes pertenecientes a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales, habrá que acudir a su regulación específica. Es necesario destacar la no aplicación a las transmisiones inmobiliarias de la legislación sobre contratos públicos desde la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (que quedó integrada en el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, derogado a su vez, como se señaló anteriormente, por la Ley 9/2017).

El artículo 132 LPAP regula la transmisión de bienes y derechos pertenecientes a la Administración Pública, bajo la rúbrica “Negocios jurídicos de enajenación”. Conforme a su apartado 1: “La enajenación de los bienes y derechos del Patrimonio del Estado podrá efectuarse en virtud de cualquier negocio jurídico traslativo, típico o atípico, de carácter oneroso. La enajenación a título gratuito solo será admisible en los casos en que, conforme a las normas de la sección 5ª de este capítulo, se acuerde su cesión”.

³³² URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

³³³ URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, *op. cit.*, p. 37.

En la regulación que hace la LPAP de la enajenación y gravamen en general, puede distinguirse la regulación relativa a la enajenación de los inmuebles, la referida a la enajenación de bienes muebles y de derechos incorporales, junto con la regulación del gravamen en general, y de la cesión gratuita de bienes. El nexo que une a estas figuras es el de que suponen la pérdida total o parcial de las facultades dominicales que une a los entes públicos con esos bienes y derechos de titularidad pública³³⁴. Ahora bien, en todo caso hay que señalar que para que pueda tener lugar la enajenación de los bienes públicos es necesario que se trate de bienes patrimoniales, dada la inalienabilidad consustancial al dominio público. Si se pretendiera la enajenación de un bien demanial sería necesario su previa desafectación para poder, una vez convertido en patrimonial, proceder a su venta.

6.1.a) Enajenación de bienes inmuebles

Respecto a la enajenación de bienes inmuebles a título oneroso hay que aplicar los artículos 135 a 141 de la Ley. El primero de los preceptos regula la competencia para enajenar. La regla general es que hay que distinguir qué Administración es la titular del bien. Tratándose de la Administración General del Estado es competente el Ministerio de Hacienda y, en concreto, la incoación y tramitación del expediente corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Tratándose de organismos públicos, la competencia recae sobre sus presidentes, directores u órganos de dirección colegiada, si es que existen. La excepción se establece en el apartado 3. Cuando el valor de tasación del bien o derecho exceda de los 20 millones de euros, la enajenación debe ser autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda.

Para que pueda producirse la enajenación es necesario, aunque no imprescindible, que se depure la situación física y jurídica del inmueble o derecho real. A ello se refiere el artículo 136, que señala además la necesidad de que se practique el deslinde, si fuera necesario y que se inscriba en el Registro de la Propiedad, si aún no lo estuviera. Como se ha visto no se trata de un trámite imprescindible. Fuera del caso obvio en que no fuera necesaria tal depuración, por estar el bien depurado física y jurídicamente, plenamente deslindado e inscrito, tampoco es necesaria la misma, si se trata de bienes a segregarse de otros de titularidad de quien los enajene, o que se encuentren en trámite de inscripción en el Registro, o practicándose el deslinde o si se trata de bienes o derechos sujetos a cargas o gravámenes, siempre y cuando el que vaya a adquirir los bienes por venta acepte, previo conocimiento de la situación.

El artículo 137 regula las formas de enajenación, subasta, concurso o adjudicación directa, indicando además en qué supuestos pueden utilizarse cada uno de estos medios. A efectos de formalización, es de aplicación el ya referido apartado 1 del artículo 113 de la Ley que exige, como se indicó anteriormente, el otorgamiento de escritura pública por regla general.

³³⁴ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., "Enajenación...", *op. cit.*, p. 642.

6.1.b) Cesión gratuita de bienes

En cuanto a la cesión gratuita de bienes y derechos pertenecientes a la Administración General del Estado, se regula en los artículos 145 a 151 de la Ley. Con carácter general hay que señalar que la cesión puede ser realizada no solo por dicha Administración, sino también por las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Fundaciones Públicas y Asociaciones de utilidad pública. Y que la cesión puede tener por objeto tanto la propiedad como solamente el uso del bien, pero con la salvedad de que la cesión de la propiedad del bien no puede ser realizada por las Asociaciones de utilidad pública, que solo podrían ceder, por tanto, el uso.

Las reglas de competencia para realizar la cesión son distintas de las establecidas para la enajenación de los bienes y derechos. El artículo 146 señala que tratándose de bienes de la Administración General del Estado, es competente el Ministro de Hacienda, que actuará a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado y previo informe de la Abogacía del Estado. Una mayor cautela se establece si la cesión se realiza a fundaciones públicas o asociaciones declaradas de utilidad pública, ya que la competencia recae sobre el Consejo de Ministros.

Respecto a la formalización de la cesión, hay que acudir nuevamente al artículo 113 de la Ley, pero ahora a su apartado 2. No se exige escritura pública, sino que la cesión puede documentarse a través del correspondiente documento administrativo, siempre que el cesionario sea otra Administración pública, organismo o entidad vinculada o dependiente. Tal documento es directamente inscribible en el Registro de la Propiedad, sin necesidad de escritura pública, como termina aclarando la norma. Si el cesionario fuera distinto de los señalados, hay que entender que sí que se deberá formalizar la cesión en escritura pública, y que la misma es exigible para su acceso al Registro de la Propiedad.

Es importante destacar que para que la cesión de bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos surta efecto, es requisito necesario que se practique la correspondiente inscripción. En este sentido se manifiesta el apartado 2 del artículo 151 de la Ley. Dado que el cesionario será el primer interesado en que se produzca tal efecto, es lógico exigirle, como hace la norma, que sea él el que comunique la práctica del asiento a la Dirección General del Patrimonio del Estado. El propio artículo contempla además, dos normas de carácter netamente registral: la necesidad de que conste el fin al que, bajo amenaza de resolución, se destina el bien y el hecho de que para la inscripción a favor de la Administración, si tiene lugar la resolución de la cesión, bastará como título inscribible, la correspondiente Orden en que se acuerde. Como señala GARCÍA GARCÍA, del apartado 3 de este precepto, resulta que la Orden en que se acuerde la resolución de la cesión llevará consigo la cancelación de la cesión y que la reversión se hará constar mediante la oportuna reinscripción³³⁵.

³³⁵ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código...*, *op. cit.*, p. 4083.

6.2. Regulación legal respecto de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales

Respecto a la regulación de la transmisión de los bienes y derechos de las Comunidades Autónomas, se encuentra contenida en sus leyes patrimoniales respectivas. Las distintas leyes autonómicas han venido a establecer una normativa paralela a la que hemos examinado respecto a la Administración General del Estado. Lógicamente, la competencia se establece en favor de sus propios órganos³³⁶.

Y en cuanto a los bienes pertenecientes a las Entidades Locales, su enajenación se regula en los artículos 74 y siguientes del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por los artículos 109 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y por los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local.

La letra p) del apartado 1 del artículo 21 de la Ley 7/1985 regulaba la competencia del Alcalde para la enajenación de los bienes inmuebles, pero dicha norma fue derogada por la Ley 30/2007, de 30 de octubre. De forma paralela también en esta última Ley se derogó la regulación que contenía la letra p) del apartado 2 del artículo 22 de la Ley 7/1985, relativa a la competencia del Pleno para la enajenación de bienes inmuebles en ciertos casos.

Respecto a la forma de efectuar tales enajenaciones por parte de las Entidades Locales, el artículo 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, señala como regla general la necesaria subasta pública, salvo los supuestos en que se permite su permuta, admitiéndose también en algún caso la venta directa conforme al artículo 115 del mismo Reglamento³³⁷. Las cesiones a título gratuito de los bienes inmuebles solo se pueden hacer a Entidades e Instituciones Públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal y de instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. Y, finalmente, el título inscribible es la correspondiente escritura pública.

6.3. Legislación hipotecaria aplicable

³³⁶ Sin embargo, en numerosas ocasiones se plantean problemas relativos a la competencia orgánica para acordar y ejecutar actos traslativos de la propiedad. A modo de ejemplo, cfr. GÓMEZ JENÉ, Francisco Javier, "La enajenación de bienes inmuebles de la Comunidad Autónoma de Castilla y León", BCNR n. 9 (noviembre 1995) p. 2030.

³³⁷ Sobre algunas dificultades que ofrece la venta en subasta pública de los bienes municipales, cfr. AGUILAR GARCÍA, Manuel, "Enajenación de bienes municipales sin subasta, en especial de inmuebles urbanos arrendados a tercero", en VVAA., *Homenaje en memoria ...*, op. cit., T I, pp. 37 a 46.

En cuanto a la normativa hipotecaria, hay que destacar que el Reglamento Hipotecario contiene normas especiales en sus artículos 20 y ss. Sin embargo se plantea el problema de si tales preceptos son actualmente aplicables. Aunque algunos autores entienden que, simplemente, hay que prescindir de estos artículos, otros entienden que hay que ver caso por caso. En cualquier caso lo cierto es que son incomprensibles sin conocer su origen histórico y, en concreto, lo que supuso la legislación desamortizadora en la confección de la normativa hipotecaria en general y en especial en el régimen hipotecario de los bienes públicos. Existe una conexión y recíproca influencia entre la desamortización y cómo se concibió el Registro de la Propiedad en el siglo XIX, ya que una cuestión importante a la que se quiso dar respuesta fue la protección registral de los adquirentes de los bienes desamortizados. Por tanto era necesario regular el acceso al Registro de los bienes del Estado y Corporaciones y en este sentido se manifestaba la EM del RD de 19 de junio de 1863. Posteriormente el RH de 1915 recoge la regulación dispersa existente en la materia (entre otros, el RD de 11 de noviembre de 1864 y la Instrucción de 15 de septiembre de 1903). La regulación que surge es plenamente congruente con la legislación desamortizadora y sus normas complementarias. Y esta regulación se mantuvo con el RH vigente, aunque la legislación desamortizadora ya estaba derogada.

Respecto al contenido actual de arts. 20 a 23 RH, pueden ponerse de relieve varias cuestiones. En primer lugar, el carácter subordinado y meramente supletorio de la certificación administrativa del art. 206 LH como título inmatriculatorio. En siguiente lugar, no está del todo clara la obligación que el art. 21 impone de entregar al comprador los títulos de propiedad, ya que ningún precepto de la legislación sustantiva la recoge. En cualquier caso, este precepto no tiene aplicación práctica. Por otra parte, hay que señalar que carece totalmente de vigencia el art. 20, en cuanto establece la inscripción de los bienes públicos solo en el momento de proceder a su venta. Y, finalmente, no está claro que al enajenarse un bien, si al iniciarse el procedimiento de venta este no está inscrito, debe inscribirse previamente o puede seguirse con la venta. Puede concluirse que si bien la falta de inscripción no invalida la enajenación, si se tratara de una finca no inmatriculada, al iniciarse el expediente de enajenación, debe inmatricularse previamente a la venta y si ya estuviera inmatriculada pero no inscrita a nombre de la Administración enajenante, la situación sería análoga a lo que ocurriría entre particulares, en cuanto a la obligación del vendedor de inscribir previamente su derecho y la posibilidad del comprador de exigirlo.

6.3.a) Problemas que se plantean, a efectos hipotecarios, respecto de la posible enajenación de bienes demaniales

Estos artículos reglamentarios regulan esencialmente la enajenación de los bienes públicos. Su análisis debe partir de la bipartición fundamental, hoy incluso constitucionalizada (art. 132 CE) de los bienes públicos: de dominio público y patrimoniales. Dado que los bienes demaniales son inalienables, quedan fuera del ámbito de aplicación de estas normas. Pero el problema puede manifestarse en aquellos casos que puedan ser dudosos: la RRDGRN de 12 de septiembre de 1985 trató de un caso problemático relativo a la aportación de bienes para la prestación del servicio de abastecimiento de aguas a una sociedad municipal, donde el centro directivo señala que

dado que los bienes de dominio público son inalienables e inembargables, en consecuencia no pueden ser aportados a una sociedad mercantil, aun cuando todas las acciones de esta pertenezcan al mismo Ayuntamiento.

También debe destacarse la RDGRN de 15 de noviembre de 1988. En esta Resolución se indica que el Ayuntamiento no puede aportar un bien demanial a una sociedad cuyo objeto es explotar la concesión de un servicio público. En este caso se trataba de la constitución de una sociedad mixta cuyo objeto era la gestión del servicio público del cementerio de Málaga, y el Ayuntamiento pretendía aportar un bien de dominio público, el propio terreno del cementerio, calificado así en el Plan General de Ordenación y otorgar la concesión a la empresa, pretendiendo que ambos se inscriban a favor de esta. Al ser un bien demanial y por tanto inalienable, lo que procede en tal caso es inscribir a favor de la sociedad la citada concesión, y en el propio asiento identificar los bienes sobre que recae.

Como puede comprobarse, en ambos casos, la Dirección General respetó escrupulosamente el principio de inalienabilidad del dominio público y declaró la improcedencia de la inscripción solicitada. Por tanto, debe concluirse que para que un bien de dominio público pueda ser aportado a una sociedad pública, es precisa su previa desafectación. Pero esto no será posible si se trata de un bien demanial de los declarados por el art. 132 CE. Y en la práctica la falta de deslinde de bienes públicos, ha determinado que se planteen problemas de posibles privatizaciones de bienes que deberían ser demaniales en todo caso³³⁸.

Más recientemente la DGRN ha tenido ocasión de pronunciarse sobre un caso más problemático. En principio cabe entender que si los bienes de dominio público son inalienables, tampoco pueden ser hipotecados, ya que toda hipoteca conlleva la posibilidad de que se produzca una enajenación forzosa. Al mismo tiempo hay que entender que sí cabe la enajenación de bienes patrimoniales y por tanto cabe que sean hipotecados, cumpliendo los requisitos legales establecidos para constituir dicha hipoteca, o en defecto de norma específica, los requisitos legales establecidos para su enajenación. Sin embargo puede haber casos concretos de más difícil solución. En el caso de la RDGRN de 6 de septiembre de 2013 se aborda la cuestión de si es posible la hipoteca sobre bienes patrimoniales municipales afectos a un servicio público. En el caso concreto se trata de inscribir una escritura en la que una Junta Vecinal, dueña de un solar que tiene el carácter de bien patrimonial, lo hipotecaba con el objetivo de financiar la construcción de un Centro Social en ese mismo solar. Se incorpora a la escritura expediente administrativo del que resulta el destino del solar a la construcción del Centro Social, para el cual ya existe un proyecto aprobado. El problema que se vislumbraba era que aunque formalmente el solar hipotecado era un bien patrimonial, el destino que se le ha asignado lo convierte en un bien materialmente afecto a un servicio o función pública, lo que determina que quede sujeto al régimen de indisponibilidad propio de los bienes demaniales. Por ello la Dirección General entendió que no cabía tal hipoteca sobre el bien. Destaca, además, que la STC 210/1998, de 27 de octubre,

³³⁸ Cfr. GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., *Sociedades estatales de Obras Públicas*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 82.

alumbró una nueva categoría de bienes municipales, intermedia entre los demaniales (inembargables, imprescriptibles e inembargables) y los patrimoniales de propios (susceptibles de enajenación, gravamen o embargo): los patrimoniales afectos a un fin público, los cuales, por razón de esa afectación, no pueden ser considerados bienes civiles, ni por tanto sometidos a un régimen de libre disponibilidad y embargabilidad. Esta doctrina constitucional tuvo su reflejo legislativo en el art. 30.3 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que prohíbe el embargo de los bienes patrimoniales que estén afectos a un servicio público o a una función pública; de donde resulta que solo los bienes patrimoniales que no estén afectos (ni formal ni materialmente) a un servicio público o a una función pública pueden ser enajenados o gravados.

Por tanto, debe concluirse que las normas del RH relativas a la enajenación de los bienes públicos han de entenderse referidas necesariamente a los bienes patrimoniales en sentido propio, es decir bienes públicos no afectos al uso o servicio público.

6.3.b) Procedimiento de enajenación e inscripción

Los requisitos legales para la enajenación están expresamente regulados en las leyes sustantivas aplicables a cada categoría de bien. Como criterios generales pueden señalarse varias fases decisivas en el procedimiento de enajenación de los bienes públicos. Una primera fase comprende los actos previos o preparatorios: desafectación, si el bien es de dominio público, declaración previa de alienabilidad, depuración física y jurídica mediante el deslinde e inscripción, si el bien no estuviera inscrito. A continuación es imprescindible la aprobación de la enajenación por el órgano competente, si bien en ciertos casos es necesaria la aprobación o consentimiento de otras Administraciones Públicas. La selección del adquirente normalmente debe tener lugar mediante subasta pública. Sin embargo, la tendencia legislativa y jurisprudencial es la de ir debilitando este requisito, que ha dejado de ser imprescindible en muchos casos, dificultando la calificación registral. Y finalmente, debe formalizarse la enajenación mediante escritura pública a favor del adjudicatario. No obstante, hay que reconocer que este esquema general tiene importantes salvedades, ya que hay otros supuestos especiales recogidos en las distintas leyes.

Para inscribir los actos dispositivos otorgados por la Administración, debe seguirse escrupulosamente el procedimiento expuesto ya que tal procedimiento es objeto de calificación registral (art. 99 RH). Cabe destacar tres RRDGRN: la de 2 de noviembre de 1974 (Resolución del servicio del sistema notarial, no de recursos gubernativos), exigiendo en la venta de un Ayuntamiento a una cooperativa, la correspondiente subasta; la de 26 de abril de 1988, que también exige subasta pública en la venta de un ayuntamiento a la antigua Compañía Telefónica, a pesar del servicio público que prestaba esta (el TS sigue un criterio diametralmente opuesto en su Sentencia de 16 de julio de 1992); y la de 21 de diciembre de 1990, en sentido análogo.

Supuestos especiales de los arts. 27 y 28 RH

El RH, en sus arts. 27 y 28, regula algunos supuestos un tanto anómalos de nulidad y resolución. Tienen escasa aplicación aunque, la RDGRN de 22 de junio de

1989 cita el artículo 27 como confirmatorio, para un caso concreto, de un presunto criterio general, según el cual cabe que algunas situaciones jurídico-reales sean modificadas por resolución firme de la Administración pública, aun cuando la inscripción haya sido practicada en virtud de un título no administrativo. Pero aún admitiendo que en el caso concreto era admisible la solución, el art. 27 RH no deja de ser un precepto de escaso alcance.

Para entender el alcance de estos preceptos, hay que recordar que los contratos que las Administraciones Públicas celebren sobre bienes inmuebles son contratos privados, de Derecho Civil. En este sentido el art. 26 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, que admite la posibilidad de contratos privados firmados por la Administración. Sin embargo debe atenderse a la existencia de un posible interés público o general, de forma que el régimen jurídico de los contratos privados de la Administración no puede quedar totalmente abandonado al Derecho Civil. Así los actos preparatorios se consideran de naturaleza administrativa. Además existen en las normas de patrimonio distintas remisiones a esta normativa, lo que plantea problemas interpretativos³³⁹.

El mecanismo registral regulado en estos dos preceptos abarca, en principio, todos los casos de nulidad, rescisión o resolución de las enajenaciones y presupone que la venta está consumada (y también hay que entender que está inscrita). Se permite anotar preventivamente en el Registro la simple iniciación del procedimiento declarando la nulidad o resolución. Una vez concluido el mismo procedimiento y firme el acto declaratorio, puede inscribirse el resultado del mismo, si se cumplen los requisitos formales establecidos, y quedando a salvo los derechos de tercero. Sin embargo, parece que hay que distinguir los casos de nulidad debida a vicios del procedimiento de contratación previa, en los que se podría acudir a la vía administrativa y después a la contencioso-administrativa, de los supuestos en los que la nulidad se da por otras causas y los supuestos de resolución y rescisión por causas referidas al fondo del contrato. Para los primeros casos, es aplicable el mecanismo del art. 27 RH, pero no para los supuestos señalados en segundo lugar. Por ello la aplicación práctica es muy reducida, dado que en realidad la cancelación de la inscripción del comprador y la reinscripción a favor de la Administración casi nunca se verificará en virtud del acto administrativo firme, sino por sentencia firme, ya sea de un tribunal civil competente, o de uno contencioso-administrativo, que declare la nulidad o rescisión.

En todo caso, desde el punto de vista formal hay que considerar que la autoridad administrativa competente para acordar la nulidad es la misma que acordó y formalizó la enajenación a través de sus mismos órganos, y que el título inscribible será el documento administrativo en que se contenga el acto administrativo.

Supuesto especial del art. 187 RH

³³⁹ DE SALAS MURILLO, Sofía, "La exclusión de los negocios jurídicos sobre bienes inmuebles de la legislación de contratos del sector público", RCDI, n. 739 (septiembre-octubre 2013), p. 3005.

Un caso aún más particular recogido en el RH es el supuesto de su art. 187, que se refiere al supuesto muy concreto de que se cancele una hipoteca establecida a favor del Estado (u otra Administración Pública) que garantiza el pago del precio aplazado estipulado en un contrato de venta de un bien patrimonial de la Administración. Cumplidos los requisitos pertinentes, cabe la cancelación en virtud de mero documento administrativo. Su origen histórico se encuentra en las necesidades surgidas por la existencia de múltiples enajenaciones debidas al proceso desamortizador. Actualmente es aplicable para los casos de enajenaciones de bienes públicos con precio aplazado con garantía hipotecaria. Respecto de dichas hipotecas, se permite su cancelación mediante documento administrativo. Las únicas dudas surgen en su aplicación analógica a otros casos. Parece posible respecto a otras posibles garantías reales pactadas, como la condición resolutoria. Pero no respecto a hipotecas en garantía de otras obligaciones dinerarias o que no hayan sido constituidas a favor de las Administraciones.

7. Régimen especial de Montes

7.1. Perspectiva histórica y actual de la regulación legal de los montes

El Reglamento Hipotecario contiene una norma específica relativa a los montes que se contiene en el apartado primero de su art. 30. No obstante, vale la pena analizar el régimen registral aplicable a los montes desde el punto de vista histórico, ya que en su regulación se aportaron en su momento soluciones que posteriormente se han revelado apropiadas para la protección del dominio público. Desde este punto de vista histórico, resulta existir una íntima conexión entre los montes públicos y los libros registrales. Sin embargo, ni la LH de 1861 ni su primer Reglamento, ni la Ley general de montes de 1863 ni su primer Reglamento general de 17 de mayo de 1865, se refieren a esta materia. Además, hay que recordar que los montes públicos formaron parte de los bienes públicos sujetos, en parte, a desamortización³⁴⁰.

La primera norma específica sobre inscripción de montes públicos aparece en el RD de 1 de febrero de 1901 cuyo art. 4 establecía: “los montes incluidos en el Catálogo de los exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública... serán inscritos, desde luego, en los Registros de la Propiedad”. Una RO de 9 de octubre de 1902 ordenó la inscripción de los montes, declarando aplicables supletoriamente las disposiciones del RD de 11 de noviembre de 1864. Se trataba, por tanto, del régimen común a todos los bienes públicos. Cuando el RH de 1915 sustituye al RD de 11 de

³⁴⁰ Sobre la contraposición en el siglo XIX entre la corriente desamortizadora de los montes y la favorable a su gestión pública cfr. PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio, “Los montes del Real Patrimonio y la desamortización (1811-1879)”, RAP, n. 199 (enero-abril 2016), pp. 93 a 152.

noviembre de 1864, no se duda de la aplicación de sus normas a los montes públicos³⁴¹. El RH de 1947 mantiene prácticamente inalterado el art. 30.

Sin embargo un gran cambio tuvo lugar con la Ley de montes de 8 de junio de 1957 que contuvo numerosas reglas hipotecarias. De hecho puede ser considerada la primera de las leyes sectoriales relativas al dominio público que regula la inscripción del mismo, sentando las bases que otras leyes posteriores, como la de Costas van a seguir.

Actualmente la regulación en esta materia se contiene esencialmente en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Sin embargo, continúa vigente el Reglamento de Montes dictado bajo el amparo de la anterior ley, que fue aprobado por Decreto 485/1962, de 22 de febrero, así como el art. 30 RH, que fue reformado en 1959. El panorama legislativo es aún más complejo, dadas las competencias de desarrollo y ejecución de las Comunidades Autónomas (art. 148.1 CE), que han dictado una profusa legislación en esta materia, dada la legislación comunitaria europea que goza de principios propios e incidencia directa (cabe destacar las Directivas 66/404/CEE, de 14 de junio de 1966, modificada por otras posteriores, y la de 71/161/CEE, de 30 de marzo de 1971, y, sobre todo, el Reglamento de 15 de junio de 1991, refundidor de otros anteriores y el de 30 de junio de 1992) y, finalmente, dada la incidencia que en materia forestal tienen otras normas específicas, como las relativas a incendios forestales, parques naturales, aprovechamientos, tanto en la legislación estatal como autonómica, e incluso normas sectoriales en principio algo más alejadas pero que también inciden en esta materia: carreteras, urbanismos, minas, costas, etc. A todo ello debe unirse el hecho material de que la superficie forestal española es inmensa, representando (incluyendo superficie arbolada y desarbolada) 27.738.005 hectáreas³⁴². No obstante en el ámbito registral la situación, al menos legislativa, es más sencilla dadas las competencias estatales en esta materia.

7.2. El artículo 30 del Reglamento Hipotecario

Al examinar el art. 30 RH, hay que tener en cuenta varias cuestiones. El precepto, literalmente, se refiere a “montes de utilidad pública”, siendo necesario establecer qué son los montes (concepto recogido en el art. 5 LM, que con un criterio

³⁴¹ Sobre la aplicación de esta normativa y, en última instancia, sobre la conveniencia o no de la inscripción de los montes públicos en el Registro, pueden confrontarse las ideas de ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, “La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad”, RCDI n.3 (marzo 1925), pp. 161 a 169, y “Algo más sobre la inscripción de los montes”, RCDI n.6 (junio 1925), pp. 401 a 406, que se manifiesta a favor de dicha inscripción, con los argumentos no tan favorables a la misma esgrimidos por GONZÁLEZ, Jerónimo, “Sobre la inscripción de los montes públicos”, RCDI n. 4 (abril 1925), pp. 275 a 278.

³⁴² Dato relativo al año 2013, según el Anuario de Estadística Forestal, publicado por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2017, p. 6.

amplio se refiere a un ecosistema que cumple funciones ambientales y protectoras³⁴³) y qué es la utilidad pública (concepto que alude a una calificación de carácter jurídico, con un régimen jurídico propio, pero que en realidad supone que cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación forestal, el monte será incluido en el denominado Catálogo de Montes, regulado en los términos del art. 16 LM). A ellos se les aplica, en principio, el art 30 RH. Aunque la legislación autonómica ha modulado esta regulación, hay que considerar que quedan excluidos de la regulación de montes en el ámbito hipotecario, los de propiedad de particulares, que si bien quedan sometidos a la legislación forestal (con limitaciones que pueden ser muy intensas, como los montes situados en parques naturales, los llamados “montes protectores” y algunos otros), no están incluidos en el art. 30 RH. Tampoco quedan incluidos algunos tipos de montes como los comunales y, sobre todo, los llamados montes vecinales en mano común. Aunque hay cierta confusión sobre ellos, en realidad son montes privados como resulta de su regulación específica. Y finalmente, tampoco se rigen por el art. 30 RH los montes públicos no catalogados, cuyo régimen es el general, pudiendo ser demaniales o patrimoniales.

Desde el punto de vista hipotecario hay que destacar que del mencionado precepto resulta que los montes catalogados pueden y deben inscribirse en el Registro de la Propiedad. En la inscripción constará el organismo o servicio a que el monte se halle adscrito. Son asimismo inscribibles los deslindes de dichos montes catalogados. Desde el punto de vista de técnica registral hay que señalar que si el monte se extiende a territorio de más de un Registro, Municipio o Sección, se seguirá el sistema de inscripción principal e inscripciones de referencia. Este sistema es el propio de las concesiones demaniales, lo que fue justificado por LA RICA en la dificultad de descripción que suele acompañarles. Parece que también se les puede aplicar el régimen del art 61 RH, en especial en cuanto a la inscripción de los gravámenes. En suma, se establece un sistema de inscripción registral que fue muy novedoso cuando se estableció, pero cuyas líneas maestras se han ido reiterando en posteriores normas relativas al dominio público.

Lo que ha venido a ocurrir es que en la actualidad no solo los montes catalogados deben inscribirse, sino todos los montes públicos, con independencia de si son demaniales o patrimoniales. Desde este punto de vista lo que era una norma específica ha pasado a tener alcance general, aplicándose soluciones que ya estaban previstas en esta normativa sectorial, como por ejemplo la necesidad de poner en conocimiento de la Administración de la existencia de algún monte susceptible de inscripción y que no lo estuviera o los mecanismos previstos para la inmatriculación de bienes públicos.

Las normas protectoras establecidas para los montes públicos se extienden no solo a los mismos sino también a las fincas colindantes con ellos, aunque sean de propiedad particular. Así resulta de los arts. 22 LM y 77 RM, que establecen un doble sistema protector. Por una parte, para inmatricular fincas colindantes con montes

³⁴³ MORENO MOLINA, José Antonio, “Protección jurídica de los montes”, en PAREJO ALFONSO, Luciano, PALOMAR ORTEGA, Alberto (Dir.), *op. cit.*, V. II, p. 407.

públicos, deberá acompañarse certificación administrativa de que la finca en cuestión no está incluida en el monte catalogado con ella relacionado. Si los interesados no aportan la certificación, deberá solicitarla el Registrador de oficio a la Administración forestal competente. Si transcurren 30 días sin recibirse la certificación, podrá procederse a la inmatriculación. Y, por otra parte, para inmatricular fincas sitas en términos municipales donde existan montes públicos, aún no siendo colindantes con estos, debe notificarse expresamente la inmatriculación a la Administración forestal competente. Estas normas, que ya resultaban de la Ley de Montes de 1957, fueron precursores de otras normas relativas bienes públicos en orden a sensibilidad hacia problemas registrales, intentando establecer un sistema garantista para la Administración pero que intenta ser respetuoso con el derecho de los particulares a inscribir sus fincas.

8. Regulación especial de Costas

Lo mismo que la legislación relativa a los montes ha tenido gran importancia en el ámbito hipotecario, por ser la primera en establecer medidas concretas de inscripción y protección del dominio público tal y como posteriormente se han concretado en normas más recientes, hay que destacar la importancia de la legislación de Costas, ya que es la que ha venido a establecer una más completa e íntegra regulación en materia hipotecaria, pudiendo ser considerada un verdadero hito en la materia³⁴⁴. La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (y anulada su DT 26ª por STS de 5 de julio de 2016), que ha venido a sustituir al anterior Reglamento de Costas aprobado por Real Decreto de 1 de diciembre de 1989, son la normativa básica relativa a la regulación y protección de las Costas. La Ley de Costas supuso un hito en nuestra legislación introduciendo importantísimas novedades en la materia³⁴⁵. Debe señalarse la existencia, no obstante, de conflictos de competencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que el TC ha sentado la doctrina de que la titularidad indudable a favor del Estado sobre este dominio público, no es propiamente un título que restrinja necesariamente las competencias normativas de otros entes públicos. Se trata, en todo caso, de un tema complejo y espinoso³⁴⁶. También en el ámbito hipotecario se han

³⁴⁴ MONTERO GONZÁLEZ, Severiano, "La progresiva inscribibilidad en el Registro de la Propiedad de los bienes y los actos de las Administraciones públicas", en VVAA., *Homenaje en memoria...*, *op. cit.*, T. II, p. 1074.

³⁴⁵ No falta quien la calificó de "revolucionaria" pero de "inalcanzables propósitos", cfr. GIL CORTIELLA, Arcadio, "Ley de Costas versus Ley Hipotecaria", en *Revista de los Registradores de Valencia* Lunes 4,30, n. 74 (1ª quincena de abril de 1991) p. 24.

³⁴⁶ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino, "El dominio público marítimo-terrestre: la parte terrestre", en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.), *op. cit.*, p. 853.

detectado numerosos problemas respecto de la aplicación de esta legislación especial, dando lugar a numerosos recursos gubernativos en la materia³⁴⁷.

Toda esta normativa tiene su cúspide legislativa en el artículo 132 apartado 2 de la Constitución que establece: “Son bienes de dominio público-estatal 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”.

Un problema que se planteó con la aprobación del texto constitucional fue el relativo a la situación en que se encontraban las fincas adquiridas con anterioridad y cuyo dominio particular no presentaba, en principio, dudas (incluso estando reconocida tal propiedad particular en sentencias judiciales o en virtud de inscripción registral). Sin embargo el texto constitucional es claro al declarar el dominio público sobre la zona marítimo-terrestre. Todo ello, junto con la aplicación de la posterior Ley de Costas, ha originado una cuantiosa jurisprudencia³⁴⁸.

La determinación concreta de cuáles son estos bienes de dominio público-estatal se contiene en el artículo 3 de la Ley de Costas. Sin embargo su concepto se amplía por el artículo 4 de la misma Ley³⁴⁹. Todos estos bienes son susceptibles actualmente de protección a través del Registro de la Propiedad. Sin embargo la característica quizás más importante de la protección de dicho dominio público se encuentra en la regulación legal que se realiza sobre dos aspectos concretos: el deslinde y las particularidades relativas a la inmatriculación de fincas e inscripción de excesos de cabida en fincas que sean colindantes con el mismo. Ambas cuestiones se examinan a continuación.

8.1. El deslinde conforme a la Ley de Costas

Sin perjuicio de lo que posteriormente se examinará sobre los deslindes del dominio público en general, cabe destacar la importancia que los mismos tienen en

³⁴⁷ Un análisis de las correspondientes RRDGRN dictadas en virtud de tales recursos, se encuentra en RUIZ BURSÓN, Francisco Javier, “La jurisprudencia registral y la Ley de Costas”, BCNR, n. 1 (3ª época, enero 2014), pp. 31 y ss.

³⁴⁸ Pueden destacarse: STS de 26 de abril de 1986, 22 de julio de 1986, 6 de octubre de 1986, 17 de junio de 1987, 17 de julio de 1987, 6 de julio de 1988, 12 de noviembre de 1988, 7 de julio de 1989, 20 de enero de 1993, 10 de junio de 1996, 8 de junio de 2001, 22 de marzo de 2002 y 7 de mayo de 2002, entre otras.

³⁴⁹ Ambos preceptos fueron modificados por la Ley 2/2013, procediendo a una nueva configuración del dominio público marítimo-terrestre, aunque de forma insuficiente, dada su remisión a su desarrollo reglamentario (ARANA GARCÍA, Estanislao y NAVARRO ORTEGA, Asensio, “La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?”, RVAP, n. 97 (septiembre a diciembre 2017), p. 26).

materia de costas³⁵⁰. Tanto la Ley como el Reglamento distinguen tres fases: incoación del expediente, terminación del procedimiento y modificaciones posteriores.

8.1.a) Incoación del expediente de deslinde

El sistema previsto por el legislador para dar a conocer a través del Registro de la Propiedad de la incoación del expediente de deslinde es el de la nota marginal. En realidad el sistema es análogo al regulado con ocasión de otras operaciones jurídicas a las que se quiere dar publicidad tabular. Es el sistema típico seguido en ejecuciones (cfr. artículo 656 LEC). En dichas ejecuciones (por embargos o por hipotecas), se solicita del Registro información certificada de la situación de las fincas objeto del procedimiento y, al mismo tiempo, se hace constar, mediante nota al margen de dichas fincas, la existencia de dicha ejecución.

Este es el sistema seguido, con las debidas modificaciones, para el deslinde. El esquema es el mismo: se interesa del Registro certificación relativa a las fincas pertinentes y, al mismo tiempo, se indica dicha situación mediante notas al margen de las fincas afectadas. La regulación se contiene en el apartado 4 del artículo 12 de la Ley, modificado por Ley 2/2013, de 29 de mayo. Hay que destacar que actualmente recoge un sistema de publicidad en el Registro de la Propiedad a través de nota marginal, frente al sistema anterior que preveía anotación preventiva³⁵¹. Con ello se ha conseguido el paralelismo señalado entre el supuesto de deslinde y el caso general de ejecuciones, señalado anteriormente.

Frente al sistema de anotación preventiva que recogía el Reglamento de Costas de 1989 en su artículo 23, el actual Reglamento en su artículo 21 opta, lógicamente, por el sistema de publicidad por nota marginal. Se prevé que dicha nota marginal se practique una vez expedida certificación de las fincas registrales afectadas por el deslinde. Y todo ello en virtud del correspondiente plano que debe aportarse al Registro.

Debe destacarse que la tramitación del deslinde ha suscitado una importante litigiosidad. Entre otros aspectos puede destacarse el problema relativo a la jurisdicción competente en esta materia³⁵², así como el hecho de que la jurisprudencia suele dar gran

³⁵⁰ De hecho, puede entenderse que el deslinde de Costas ha sido “el gran caballo de batalla” al que se han enfrentado desde su aprobación inicial tanto la LC como el RC (MECO TÉBAR, Fabiola, “A vueltas con una ‘desbocada’ Ley de Costas o cuando el dominio público y la función social se hacen saltar por la ventana”, en BLASCO GASCÓ, Francisco de P., CLEMENTE MEORO, Mario E., ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, PRATS ALBENTOSA, Lorenzo y VERDERA SERVER, Rafael (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penedés*, Tomo I, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 1618).

³⁵¹ En realidad el art. 12 LC en su redacción primitiva hablaba de forma inexacta de “anotación marginal preventiva”, siendo el art. 23 RC de 1989 el que establecía, como se verá a continuación, que debía practicarse anotación preventiva.

³⁵² Cfr. ALONSO MAS, María José, “¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de costas?”, RAP, n. 192 (septiembre-diciembre 2013), pp. 181 a 230.

importancia a los datos objetivos existentes y ha manifestado una cierta vacilación en cuanto a la invalidación del procedimiento en los casos en que se ha alegado falta del trámite de audiencia³⁵³.

8.1.b) Terminación del procedimiento de deslinde

En cuanto a los efectos resultantes del deslinde, hay que acudir al artículo 13 de la Ley que tras la reforma de 2013, establece en sus dos apartados: “El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial”.

Ya antes de la reforma de 2013 la Ley reconocía al deslinde unos efectos que van más allá del tradicional de considerar que se trata de un acto declarativo de simple situación posesoria. Se trata de un privilegio específico de la legislación de Costas en favor del dominio público marítimo-terrestre³⁵⁴, que va un paso más allá respecto de otros bienes de dominio público en cuanto que dicho deslinde de Costas tiene efectos jurídico-reales y permite la rectificación del Registro de la Propiedad.

Los derechos de los propietarios de terrenos incluidos en el dominio público aparecen limitados en un doble sentido. En primer lugar, si bien pueden ejercitar las acciones civiles que procedan para proteger su derecho, las mismas prescriben a los cinco años, conforme al artículo 14 de la Ley. Y en segundo lugar, como ya destacó el Consejo de Estado en dictamen de 13 de junio de 1996, el Tribunal Supremo en sentencia de 24 de abril de 2007 y la Dirección General de los Registros y Notariado en resolución de 10 de noviembre de 2010, el apartado 2 del artículo 13 supone una ruptura con el tradicional monopolio que tiene el Juez Civil para conocer cuestiones relativas al dominio. Esta excepción se entiende sin perjuicio de que los interesados puedan acudir al ámbito jurisdiccional, pero con el aspecto temporalmente limitado del mencionado artículo 14.

³⁵³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Costas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano, y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.* Vol. II, p. 298.

³⁵⁴ TORRENT, Armando, “Protección registral del dominio marítimo terrestre”, RCDI, n. 608. (enero-febrero 1992), p. 53.

La relación del deslinde aprobado con el Registro es doble, e incluso puede decirse que triple. Un primer aspecto es de carácter negativo: las inscripciones registrales no pueden oponerse a lo que resulte del deslinde (artículo 13). Pero también existen un segundo y tercer aspectos de carácter positivo. Por una parte, el deslinde tiene acceso al Registro si los bienes ya estuviesen inscritos (se aplica el criterio del artículo 11 que prevé la inscripción de los bienes de dominio público), y por otra parte, también deben tener acceso al mismo si no hubieran sido previamente inscritos (el artículo 13 establece que el deslinde será título suficiente para su inmatriculación).

8.1.c) Modificaciones posteriores

Se regulan en los artículos 13 bis y 13 ter de la Ley. Se refieren a situaciones de modificaciones o alteraciones posteriores del deslinde y supuestos de regresión de la línea de costa. Ambos preceptos se introdujeron con la reforma de 2013³⁵⁵. Su relación con el Registro resulta tanto de la propia modificación del deslinde, como de sus previsiones. La modificación del deslinde puede suponer que los propietarios que en principio no estaban incluidos dentro del dominio público marítimo-terrestre, pasen a estarlo. Para este caso se prevé una concesión por plazo de 75 años. La situación de regresión presenta paralelismos, pero viene a prever esencialmente prohibiciones en cuanto a la ocupación del dominio y no tanto una modificación de la configuración espacial del mismo. También es posible el caso contrario: que terrenos que estaban incluidos dentro del dominio público dejen de formar parte de él³⁵⁶.

8.2. Fincas colindantes al dominio público marítimo-terrestre: su inmatriculación y sus excesos de cabida

Examinado el deslinde, hay que referirse en siguiente lugar a la inmatriculación de fincas colindantes al dominio público marítimo-terrestre, e inscripción de sus excesos de cabida. Estas medidas se incardinan en otras de protección establecidas por la legislación de costas que señala, en un afán proteccionista, ciertas limitaciones o servidumbres aplicables a las fincas cercanas al mar. La existencia de dichas servidumbres o limitaciones se fundamenta en la función social de la propiedad

³⁵⁵ La revisión del deslinde está desarrollada actualmente en el art. 27 RGC, si bien de una forma que parece buscar evitar la proliferación de sucesivas rectificaciones de deslindes ya aprobados (ZAMORANO WISNES, José, "La determinación del dominio público marítimo-terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes", RAAP, n. 95 (mayo-agosto 2016), p. 150)

³⁵⁶ Cfr. NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 70 a 76.

consagrada en la Constitución³⁵⁷ pero que, en el caso presente, tiene un cierto carácter excesivamente detallista³⁵⁸.

8.2.a) Inmatriculación de fincas colindantes

El artículo 15 de la Ley de Costas regula la inmatriculación de las fincas situadas en la zona de servidumbre de protección (situada hasta los 100 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, conforme al artículo 23 de la misma Ley)³⁵⁹. De una lectura atenta del precepto resulta que las limitaciones se aplican solo a aquellas fincas que resulten ser colindantes con el dominio público. O sea, no se aplicarían a las fincas que aún estando situadas en la zona de servidumbre no fueran colindantes con el dominio público. Esto es lógico, ya que lo que trata de evitar la norma es que se produzca una invasión de dicho dominio público. Por tanto, si la finca está situada dentro de la zona de servidumbre, hay que verificar si la finca linda o no con el dominio público marítimo-terrestre. Si no linda, podrá inmatricularse, pero si linda, es necesaria certificación administrativa acreditativa de que no se invade el dominio público.

El problema en la práctica es que muchas veces no puede verificarse si se produce o no esa colindancia. El precepto hace algunas distinciones, pero lo esencial resulta del párrafo segundo de su apartado 2: si existen dudas o sospechas por parte del registrador de que la finca puede invadir el dominio público, debe exigir para practicar la inmatriculación la correspondiente certificación administrativa que determine que no se produce la mencionada invasión. La exigencia de la certificación se da por tanto en dos casos: si se determina que la finca linda con el dominio público marítimo-terrestre o si el registrador sospecha que puede producirse la invasión del mismo. Esta es la interpretación que debe darse al precepto, que en algún caso llega a ser algo oscuro, ya que parece indicar la posibilidad de que la finca se identifique como no colindante con el dominio público, pero aún así, pueda invadirlo. En definitiva, es la sospecha de que se puede producir la invasión del dominio público la que determina que deba exigirse certificación administrativa que lo aclare. Lo que ocurre es que el precepto viene a señalar que debe existir esa sospecha si la finca linda con el dominio público. Pero incluso si de la documentación aportada resultara que la finca no linda, cuando el registrador tenga sospechas al respecto, debe pedir la certificación administrativa.

³⁵⁷ LOBATO GÓMEZ, J. Miguel, "Limitaciones del dominio privado en el litoral español", RCDI, n. 608 (enero-febrero 1992), p. 11.

³⁵⁸ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino, *op. cit.*, p. 817.

³⁵⁹ Es interesante destacar que con la reforma de la Ley de Costas en 2013 se ha seguido manteniendo la incorrecta denominación de "servidumbre" de protección, a pesar de introducir modificaciones de calado en su contenido y sin que, por otra parte, se hayan solucionado algunos problemas de que adolecía su regulación (CARLÓN RUIZ, Matilde, "La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas", RAP, n. 196 (enero-abril 2015), p. 138)

El artículo 15 termina estableciendo el silencio positivo si la Administración no emite la preceptiva certificación, porque podrá practicarse la inscripción transcurridos treinta días, y, por último, señala que debe iniciarse el deslinde, a costa del interesado, si se verifica su inexistencia.

8.2.b) Inscripción de los excesos de cabida de fincas colindantes

El artículo 16 regula la inscripción de los excesos de cabida³⁶⁰. Se aplican las mismas reglas que acabamos de examinar, excepto que por la naturaleza de la finca debe desecharse cualquier posible invasión del dominio público. Pudiera parecer que la norma es excesivamente rigurosa, si concebimos el exceso de cabida en su sentido propio, que es el de la existencia de un error de medición respecto a una finca y no un aumento de la superficie de una finca cuya medición superficial era correcta. Efectivamente, si lo que había era solo un error de medida de la finca y esta no ha aumentado su superficie, no tiene sentido plantearse que con ocasión del reflejo puramente registral de la verdadera extensión fundaria, pudiera producirse una invasión del dominio público. No obstante, lo cierto es que con ocasión de la inscripción de los excesos de cabida, en muchas ocasiones se ocultan aumentos de la superficie de la finca derivados por ejemplo de adquisiciones de fincas colindantes. Por ello merece una valoración positiva dicha previsión legal, que viene a significar esencialmente que si se sospecha de que puede existir invasión del dominio público marítimo-terrestre, el registrador debe solicitar la correspondiente certificación administrativa acreditativa de que no se produce. Distinta valoración merece, sin embargo, el desarrollo reglamentario en esta materia.

8.2.c) Desarrollo reglamentario: el problema de las transmisiones posteriores de fincas colindantes

Se acaba de indicar que no merece una valoración positiva el desarrollo reglamentario en esta materia. En el anterior Reglamento de Costas de 1989 se extendía la necesidad de aportar la correspondiente certificación administrativa no solo a los casos de inmatriculación y excesos de cabida que acabamos de examinar, sino a segundas y posteriores inscripciones (artículo 35 de dicho Reglamento). La Dirección General de Registros y Notariado señaló en principio que no debía aplicarse lo establecido en el artículo 35 del Reglamento, por ser contrario a la dicción legal. Sin embargo lo cierto es que el Tribunal Supremo terminó señalando la legalidad del artículo 35 del Reglamento. Ello ocasionó que la Dirección General variara su postura y pasara a exigir la señalada certificación (no en algún caso el de la mera constitución de

³⁶⁰ Hay que tener en cuenta que con la reforma de la Ley Hipotecaria introducida por la Ley 13/2015, se utiliza en la misma el término “rectificación de superficie” que es más preciso, ya que incluye no solo los casos de excesos de superficie o cabida, sino también otros casos de menor superficie, amén de los casos de rectificación de descripción y de linderos (cfr. art. 201 LH).

hipoteca, pero sí en los supuestos en que pudiera producirse una variación física de las fincas)³⁶¹.

En el nuevo Reglamento de Costas de 2014 también se recogen normas relativas a segundas y posteriores inscripciones en su artículo 36. La diferencia esencial es que tal precepto viene a utilizar expresamente el sistema de bases gráficas para determinar si se produce o no invasión del dominio público. Este mecanismo se examina con mayor detalle en un capítulo posterior³⁶².

Todo lo señalado anteriormente tiene gran trascendencia en cuanto a la protección de las costas como dominio público, pero debe ponerse en relación con la protección medioambiental de las mismas así como del mar. El problema se plantea aquí, como con otras cuestiones medioambientales, por la necesidad de atender no solo a las normas protectoras establecidas en un país en particular, sino a las normas que se establezcan a través de organismos internacionales o convenios pluri o bilaterales. El medio marino puede ser objeto de protección no solo jurídica, sino también ambiental como por ejemplo respecto de vertidos (contaminación procedente de tierra), o de contaminación procedente del propio mar³⁶³.

9. Regulación especial de Minas

Desde un punto de vista teórico es posible organizar la propiedad minera en base a diferentes esquemas legislativos. Tales sistemas normativos han tenido mayor o menor incidencia en nuestra legislación, pero puede afirmarse que el sistema seguido actualmente es esencialmente el denominado demanial: la titularidad de las minas corresponde al Estado, que puede explotarlas por sí o ceder dicha explotación a terceros a través de concesión (artículo segundo LMi). En este sentido también se manifiesta el artículo 339 CC, aunque hay que considerar que otorgada la concesión minera, esta no es un título cuasi de dominio, sino una simple concesión, análoga a otras recayentes sobre el dominio público.

9.1. Régimen legal aplicable

³⁶¹ Una crítica demoledora relativa a dicho precepto puede encontrarse en VILLAPLANA GARCÍA, Constancio, “Informe en defensa de la propuesta de derogación del art. 35 del Reglamento de Costas”, BCNR, n. 34 (febrero 1998), pp. 358 y ss.

³⁶² Sin embargo, entiende que este precepto no solo carece de cobertura por parte de la Ley de Costas sino que es ilegal desde el punto de vista del derecho civil e hipotecario MARTÍN MARTÍN, Álvaro, “Patente ilegalidad del artículo 36 del Reglamento General de Costas”, RCDI, n.768 (julio-agosto 2018), pp. 2018 a 2059.

³⁶³ Cfr. ZAMBONINO PULITO, María, “El mar. Dominio público marítimo-terrestre y medio marino”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, pp. 720 y ss.

Las minas son objeto de regulación específica en el Reglamento Hipotecario, en concreto en su artículo 62. Es una normativa que viene a referirse a las minas en sí mismas consideradas, pero especialmente a las concesiones sobre las mismas. Lo cierto es que desde los inicios del Registro de la Propiedad se ha permitido la inscripción de las concesiones mineras. Así el número 10 del art. 108 LH de 1861 permitía la inscripción de la hipoteca de minas, y una de las primeras resoluciones de la Dirección General confirmó su inscribibilidad (Resolución de 9 de julio de 1863). Una norma específica fue la RO de 30 de junio de 1903 que inspira posteriores normas reglamentarias. Se regula posteriormente en dos artículos del RH de 1915 y de 1947 (muy similar al anterior en esta materia, aunque entre medias se dictó la Ley General de Minas de 19 de julio de 1944). La reforma de 1959 introduce las bases vigentes, pues la reforma de 1982 solo establece mejoras técnicas: fusiona los dos artículos anteriores en uno, el 67, y crea el 68 para regular el problema de las transmisiones de concesiones. También se introducen mejoras motivadas por la Ley General de Minas de 1973 y su Reglamento de 25 de agosto de 1978. La regulación vigente está constituida por los arts. 62 y 63 RH, más los 183 ss. en materia de cancelación y la alusión del 107 LH a su hipoteca.

En cuanto a la normativa sustantiva, deben aplicarse la Ley y Reglamento de minas, que han sufrido importantes reformas. También hay una importante legislación complementaria., como la Ley de Fomento de la Minería de 4 de enero de 1977, el RD de 27 de enero de 1995 sobre criterios de valoración y la legislación especial reguladora de determinadas especies de recursos mineros, como los hidrocarburos (Ley de 7 de octubre de 1998, con numerosas reformas posteriores), o los minerales radiactivos (Ley de 24 de abril de 1964, también muy modificada posteriormente). Además, la LO 9/1992, de 23 de diciembre, transfirió a las Comunidades Autónomas una serie de competencias en materia minera (como aguas subterráneas, minerales y termales, autorizaciones de recursos de la sección A, y otorgamiento de los permisos y concesiones de las secciones C y D en las que sean competentes territorialmente). También tiene influencia en algunos sectores, como el carbón, el derecho comunitario. Y, por último, hay que destacar la incidencia de algunas normas que han venido a tratar cuestiones medioambientales relacionadas con la minería, que se iniciaron con el, ya derogado, Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras³⁶⁴. Todas estas normas carecen, en general, de interés hipotecario, pero deben tenerse en cuenta como derecho sustantivo.

9.2. Las minas como dominio público

Tradicionalmente existían algunas dudas a la hora de considerar a las minas como dominio público. Debe entenderse que las mismas fueron disipadas por la LMi,

³⁶⁴ Cfr. FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos, "El dominio público minero", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, Vol.II, pp. 485 y ss.

sin que pueda alegarse la existencia de duda alguna a su demanialidad. Incluso si se otorga la concesión, el objeto de la misma, la mina, no pierde su carácter de bien público (Sentencia de la Sala 1ª del TS de 14 de junio de 2002 y de la Sala 3ª del mismo tribunal de 20 de marzo de 2002)³⁶⁵. Lo mismo cabe decir respecto de los hidrocarburos, aunque en todo caso hay que distinguir lo que es el yacimiento o recurso natural (que sería demanial no tanto por su uso público sino por su destino a “fomentar la riqueza nacional”³⁶⁶), de lo que son las instalaciones necesarias para su tratamiento y distribución³⁶⁷. Conforme al apartado 1 del art. 2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, “A los efectos del artículo 132.2 de la Constitución tendrán la consideración de bienes de dominio público estatal, los yacimientos de hidrocarburos y almacenamientos subterráneos existentes en el territorio del Estado y en el subsuelo del mar territorial y de los fondos marinos que estén bajo la soberanía del Reino de España conforme a la legislación vigente y a los convenios y tratados internacionales de los que sea parte”.

9.3 Su aprovechamiento: los recursos mineros y las concesiones sobre los mismos

En principio, parecería necesario distinguir lo que sería la mina como bien inmueble de dominio público, de lo que es el mineral extraído de la misma, como bien mueble con la naturaleza jurídica de fruto de dicha mina³⁶⁸. Pero, en todo caso, el art. 3 LMi se limita a clasificar los yacimientos minerales y demás recursos geológicos en tres secciones, a los que la ley de reforma de 1980 añadió una cuarta: sección A, rocas (tanto aquellos recursos de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida como las verdaderas rocas, aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructuras, construcción y usos análogos); sección B, que es un cajón de sastre que amalgama diferentes tipos de recursos geológicos: aguas minerales y termales, estructuras subterráneas, yacimientos formados por residuos; sección C, los no incluidos anteriormente, o minerales en general; y sección D formada por los minerales de interés energético, aunque su regulación sustantiva es la misma que la de la sección C.

Es interesante señalar que la doctrina ha dudado sobre la propiedad de los recursos de la sección A, admitiendo algunos autores su posible propiedad privada, lo que puede ser importante a efectos registrales, en aras a obtener su inscripción. En

³⁶⁵ COLOM PIAZUELO, Eloy, “Dominio minero”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, p. 1202.

³⁶⁶ ENTRENA CUESTA, Rafael, “El dominio público de los hidrocarburos”, en RAP, n. 59 (mayo-agosto 1959), p. 338.

³⁶⁷ CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, “Régimen jurídico del petróleo y de los hidrocarburos”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, V., *op. cit.*, p. 1275.

³⁶⁸ DÍEZ-PICAZO, Luis, “Naturaleza jurídica de los minerales. ¿Tienen o no la consideración de frutos?”, Anuario de Derecho Civil, Vol. 7, n. 2 (1954), pp. 370 a 373.

cualquier caso, los recursos de la sección A requieren para su utilización autorización. Los de la sección B (prescindiendo por sus particularidades de las aguas minerales y termales) también requieren autorización. Los de las secciones C, D e hidrocarburos, requieren concesión para su explotación, sin perjuicio de que las fases previas de exploración e investigación sean objeto de permiso o autorización. Solo la concesión hace surgir un derecho de uso, exclusivo y excluyente de los bienes demaniales: el aprovechamiento de minerales.

Puede considerarse que el prototipo de acto minero inscribible son las concesiones de explotación de recursos de las secciones C y D y de Hidrocarburos. Más dudas presentan el acceso al Registro de las autorizaciones o permisos de investigación, previos a la concesión. La reforma del RH en 1959 permite su anotación preventiva. El fundamento era claro, porque si la autorización se configuraba como un trámite previo a la concesión, hasta que esta se otorgaba existiría no un derecho real pero sí una vocación o llamada al derecho real que justificaría que pudiese tomarse anotación preventiva del permiso. La LMi creó también un trámite previo, la autorización de exploración, a la que se le da la misma solución de admitir su anotación preventiva. No obstante la RDGRN de 8 de octubre de 1992 ha admitido que se inscriba una autorización administrativa de aprovechamiento de rocas, o recursos de la sección A. Y, congruentemente con ello, la RDGRN de 10 de junio de 2015, admite la inscripción de su hipoteca en el Registro de la Propiedad.

9.3.a) Inscripción registral de las concesiones mineras: inscripciones principales y de referencia

En esta materia se aplica lo dispuesto en general en los arts. 60 y 61 RH. Deben tenerse en cuenta, además, tres circunstancias: el título inscribible es siempre el documento administrativo correspondiente, no parece necesario acreditar la previa inscripción en el Libro-registro administrativo de minas y existen algunas particularidades sobre el sistema de inscripciones principales y de referencia.

Un asiento característico, por tanto, en la inscripción de las concesiones mineras es la inscripción principal que deberá practicarse en el Registro de la propiedad que sea el punto de partida de la demarcación del perímetro de las cuadrículas mineras integrantes de la concesión. Conforme al art. 98 RMi la cuadrícula es un volumen de profundidad indefinida cuya base superficial queda comprendida entre dos meridianos y dos paralelos cuya separación sea de veinte segundas sexagesimales, que deberán coincidir con grados y minutos enteros, y, en su caso, con un número de segundos que necesariamente habrá de ser 20 ó 40. Por tanto, las concesiones mineras se van a otorgar sobre una extensión concreta, medida en cuadrículas mineras agrupadas, con una extensión mínima de una cuadrícula. El perímetro de la concesión se determina por coordenadas geográficas.

En cuanto a las inscripciones de referencia deben practicarse en virtud del título ordinario de concesión, aunque no parece imposible utilizar el sistema de certificación. Debe aplicarse lo previsto en el art. 61 RH sobre la improcedencia de practicar asientos posteriores en las inscripciones de referencia.

9.3.b) Inscripciones relativas a su modificación

En cuanto a las inscripciones que pueden practicarse posteriormente, estas pueden referirse a modificaciones de carácter objetivo o subjetivo, siendo las más relevantes de estas últimas las transmisiones de las concesiones mineras.

Además, existe un tipo de modificación cuya naturaleza jurídica no es muy clara: son los denominados en nuestro derecho como “cotos mineros”. Se regulan actualmente en los arts. 108 y ss. de la ley y 134 y ss. del Reglamento. Es una figura imprecisa. Conforme al art. 134 RMi es “la agrupación de intereses de titulares de derechos de explotación... de un mismo yacimiento o de varios de estos, situados de tal forma que permita la utilidad conjunta de todos o parte de los servicios necesarios para su aprovechamiento”. Pueden ser voluntarios o forzosos y presentan perfiles muy diferentes. Como se acaba de indicar, no está clara su naturaleza jurídica, pero en general se considerara que constituyen consorcios administrativos, lo cuál plantea también problemas ya que estos pueden tener perfiles muy distintos (contrato de colaboración, asociación con o sin personalidad jurídica, privada o pública...). Por tanto las operaciones registrales pueden ser muy variadas: servidumbres recíprocas, agrupación de fincas, transmisiones a favor de la nueva entidad...

Modificaciones objetivas

La modificación objetiva de una concesión minera requiere autorización administrativa (art. 99 LMi y 125 RMi). El art. 62 RH se refiere a las denominadas “demasías”. Para entender su concepto hay que señalar que la anterior Ley de Minas de 1944 no acudía a la cuadrícula minera sino a la noción de pertenencia (sólido de base cuadrada de 100 metros de lado y de profundidad indefinida) que originaba indefectiblemente errores de medición y la aparición de demasías o espacios libres comprendidos entre varias concesiones, cuya extensión superficial era inferior al mínimo necesario para constituir una concesión regular. Tales demasías eran concedidas a los titulares de las concesiones colindantes, para ser agregados a las mismas. Actualmente la figura ha quedado relegada a los supuestos de derecho transitorio regulados por la DT 7ª de la Ley. Se trataría desde el punto de vista hipotecario de una especie de agregación o de un exceso de cabida.

Modificaciones subjetivas: las transmisiones de las concesiones mineras

Las transmisiones son las modificaciones subjetivas más típicas. Plantea alguna duda la transmisión parcial de la concesión (posible según el art. 125 RMi), que requiere autorización, y da lugar a la división de la concesión en dos o más. El RH ordena, de modo quizá un tanto inflexible, que se practique división, no mera segregación.

El RH también regula la transmisión de los derechos mineros en su art. 63. Este precepto se introdujo en 1982, careciendo prácticamente de antecedentes legislativos. Las concesiones administrativas son, con escasísimas excepciones, trasmisibles si se cumplen los requisitos legales. En algunas ocasiones basta notificación a la Administración, pero en otros casos es necesaria previa autorización.

El hecho de que sea o no exigible la previa autorización administrativa para la transmisión de las concesiones mineras, responde en buena medida a la idea de cuál es

la naturaleza jurídica de las concesiones mineras. En ocasiones se ha considerado que la concesión de minas más que una concesión de dominio público propiamente dicha, sería una especie de “propiedad especial”. Esta idea se reflejaba en la legislación minera decimonónica y es la que inspira al CC, en concreto a su art. 339 en el que se señala que las minas, al otorgarse la concesión, dejan de ser bienes de dominio público. Por tanto se consideraba que en caso de transmisión bastaba la notificación posterior a la Administración. Actualmente se exige, sin embargo, autorización previa, siendo la norma vigente la L Min (arts. 94 a 101) y su Reglamento (arts. 119 a 127), prácticamente coincidentes. En sus normas se indica que se requiere autorización para toda clase de transmisiones (concesiones, autorizaciones, entre vivos, mortis causa) y respecto de toda clase de derechos mineros. Ahora bien, la eficacia de la autorización queda limitada al ámbito administrativo, sin interferencia en los derechos y obligaciones de carácter civil (art. 101 Ley).

Lo dicho anteriormente lleva a plantear el problema de la eficacia o ineficacia de la transmisión operada sin autorización. Actualmente se entiende por la generalidad de la doctrina que dado que la autorización tiene efectos administrativos, pues la ley deja a salvo los efectos civiles, sería posible aceptar una autorización posterior al acto. Pero hay que apuntar ciertos matices. Así si la transmisión es parcial (lo que hipotecariamente daría lugar a una segregación o división) se requiere además una autorización específica, que sí que puede entenderse que afecta a la eficacia del acto. Por el contrario, en el supuesto de transmisión *mortis causa* es dudoso que estemos ante una verdadera autorización, ya que parece más bien un requisito formal que debe cumplirse en el plazo de un año, pero no afecta a la adquisición. Y, en todo caso, hay que señalar que los actos de gravamen o constitución de *iura in re aliena* sobre concesiones tienen el mismo tratamiento que las transmisiones.

Desde el punto de vista registral si se entiende que el acto de transmisión sin autorización es ineficaz, sin autorización no cabría inscripción. En este sentido se manifestaba la doctrina mayoritariamente en virtud de la legislación anterior a la Ley de Minas de 1973. En virtud de lo establecido en la misma, se da nueva redacción al art. 63 RH con la reforma de 1982. De este precepto resulta que las transmisiones parciales entre vivos requieren siempre autorización administrativa. Sin embargo, en los casos de transmisión total o gravamen de la concesión o permiso podría entenderse que del RH parece seguirse que no se requiere autorización. El problema es que el art. 101 LMi establece la salvaguardia de los efectos civiles ante la falta de autorización. Pero hay que superar la dicción literal del RH: el Registrador debe controlar la legalidad de los actos inscribibles, y no solo desde la óptica jurídico-privada, es decir, si no se acredita la concesión de la autorización administrativa, la inscripción no debe practicarse, aunque cabe considerar que es posible una subsanación posterior, ya que sería posible, como se indicó anteriormente, una autorización posterior al acto. Debe entenderse también que la determinación de si el adquirente reúne o no las condiciones para ser titular del derecho transmitido, escapa del ámbito de la calificación registral.

Frente a los problemas que manifiesta el art. 63 RH en materia de inscripción de transmisiones inter vivos, en el caso de las transmisiones mortis causa, su acierto es mayor. Parece lógico que se exija notificación, que hay que entender que debe ser fehaciente, pero que solo se exija esta y no autorización. En todos los casos, la transmisión debe hacerse en escritura pública.

Extinción y cancelación de los asientos relativos a las concesiones

La última cuestión de que trata el art. 62 RH es la relativa a la cancelación de las inscripciones y de las anotaciones, que tendrá lugar mediante la correspondiente resolución ministerial que acuerde su caducidad. Las concesiones mineras se extinguen por las causas que precisa el art. 86 LMi (y también el art. 34 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos³⁶⁹). La extinción de la concesión (y del permiso o autorización) da lugar a la práctica de la correspondiente cancelación. Aunque el art. 62 RH utiliza el término caducidad, parece que se refiere a todo tipo de extinción, ya que seguiría la terminología de la Ley de minas que utiliza el término de caducidad para referirse a la extinción por cualquier causa. El art. 34 de la Ley de hidrocarburos sí habla de causas de extinción de la concesión, incluyendo la caducidad.

Las causas de extinción son análogas a las de cualesquiera otras concesiones. Por tanto cabe aplicar los criterios del art. 60 RH. No obstante hay que acudir a las normas específicas que para la cancelación de concesiones mineras establecen los arts. 183 RH y ss. Estos preceptos establecen esencialmente dos normas de coordinación entre el Registro y el expediente de caducidad: extensión de nota marginal acreditativa de la instrucción del expediente y expedición de certificación registral para conocer y tener en cuenta en el expediente a los titulares anteriores (aunque dicha certificación no está prevista en la legislación sustantiva). Parece que incluso cabría aplicarla estas normas por analogía a otros tipos de concesiones, especialmente respecto a los problemas suscitados con terceros titulares de asientos posteriores que hayan de extinguirse. Por último, hay que destacar que los gravámenes establecidos sobre las concesiones quedan subordinados en su existencia a la vigencia de las mismas, como así parece indicarlo del art. 107.6 LH³⁷⁰.

9.3.c) Acceso registral de los permisos y autorizaciones de exploración

También tienen acceso al Registro de la Propiedad los permisos y autorizaciones de exploración (explotación, dice el art. 62 RH) y de investigación. El permiso de exploración (por 1 año) otorga prioridad para obtener la investigación (por 3 años) y este para obtener la concesión. No obstante, la concesión puede otorgarse directamente, sin permiso previo. Respecto a las anotaciones preventivas derivadas de los permisos, hay que señalar que desde el punto de vista formal se aplican los mismos criterios que para las concesiones. Aunque los permisos tienen una duración limitada más corta, la anotación queda sujeta al plazo normal de 4 años, prorrogable. Y desde la óptica de la mecánica registral debe indicarse que tiene aplicación la técnica de la conversión de

³⁶⁹ Sobre las peculiaridades jurídico-económicas que tiene la explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos en nuestro país cfr. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *Fracking y gas no convencional. Régimen jurídico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 310 y 311.

³⁷⁰ CHICO ORTIZ, José María, *Estudios...*, op. cit., T. II, p. 926.

anotaciones: la anotación de exploración puede convertirse en anotación de investigación y esta en inscripción de concesión.

10. Régimen especial de Aguas

10.1 Algunos conceptos

Hoy día debe entenderse que el agua, desde el punto de vista de nuestra legislación, es una propiedad especial (dominio público hidráulico), un recurso natural esencial y que cumple muy variadas funciones³⁷¹. Las aguas continentales, sean pluviales, corrientes o estancadas, ocupan una superficie de tierra, que se denominan de distintas formas. En general el llamado cauce designa la superficie que ocupan las aguas corrientes y las pluviales. El lecho o fondo, se aplica también a la superficie que ocupan las aguas cuando son de aguas estancadas o retenidas. Puede concretarse más, pues cabe hablar de cauce natural de una corriente continua o discontinua, que sería el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias.

Dentro del cauce, se distinguen dos zonas: el piso o fondo, que es la superficie sobre la que corre normalmente el agua; y las riberas, que son las fajas laterales de los cauces públicos, situados por encima del nivel de aguas bajas. Cabe hablar también de lecho o fondo de los lagos y lagunas, que es el terreno que ocupan sus aguas, en las épocas en que alcanzan su mayor nivel ordinario, mientras que en los embalses superficiales es el terreno cubierto por las aguas, cuando estas alcanzan su mayor nivel a consecuencia de las máximas crecidas ordinarias de los ríos que lo alimentan.

Los embalses son grandes depósitos que se forman artificialmente, por lo común cerrando la boca de un valle mediante un dique o presa y en el que se almacenan las aguas de un río o arroyo, a fin de utilizarlas para riego de terrenos, abastecimiento de las poblaciones, producción de energía eléctrica, regulación de avenidas, etc. En sentido técnico no debe confundirse el término embalse con el de pantano, ya que este se refiere a hondonadas donde se recogen y de forma natural se detienen las aguas, con fondo más o menos cenagoso y abundante vegetación³⁷².

10.2 Régimen legal

³⁷¹ GAMERO RUIZ, Eva y RODRÍGUEZ MORAL, Javier, “El curso legal del agua en España: dominio público, recurso natural y recurso paisajístico”, RGDA, n. 51 (mayo 2019), p. 2, disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=51 (último acceso: 8 de marzo de 2020).

³⁷² VILLARROYA ALDEA, Carlos, “La delimitación del dominio público hidráulico y el proyecto LINDE”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 36 (septiembre 2004), pp. 51 y 52.

Con la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 y la inmediata posterior de 13 de junio de 1879, se superó la dispersión normativa existente anteriormente. Con dicha ley se estableció con carácter general la existencia del denominado dominio público hidráulico, enumerándose en el art. 17.1 de la Ley de aguas de 1879 qué aguas eran de dominio público: las que nacen continua o discontinuamente en terrenos del mismo dominio, las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales, y los ríos. De igual forma, eran también del dominio público los lagos y lagunas formados por la naturaleza, que ocupen terrenos públicos. Se seguía, por tanto, el criterio de entender que el dominio público dependía esencialmente del carácter del suelo donde se aposentaban.

10.2.a) Normativa vigente

Un hito esencial en esta materia, como en otras tantas relacionadas con el dominio público, lo constituye la Constitución de 1978, cuyo art. 132 ha servido de fundamento para la regulación y aplicación de los principios del dominio público a las aguas continentales y no solo a las marítimas. En este sentido es esencial, por su trascendencia, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas, que viene a suponer una adaptación al marco constitucional, especialmente en cuanto a las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, de la normativa en esta materia³⁷³. No obstante, en materia de competencias legislativas, la Ley de aguas de 1985 lo que hace es señalar el carácter demanial estatal que corresponde a las aguas, sean estas superficiales o (como novedad) subterráneas. También hay que subrayar la incidencia que en materia de aguas tiene la normativa comunitaria europea, algunos tratados internacionales³⁷⁴ e incluso su consideración como verdadero derecho humano. Y finalmente, hay que destacar la existencia de distintas normas reglamentarias, empezando por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, junto con otros relativos a Planificación hidrológica o reutilización de aguas depuradas. Es una normativa sujeta además a

³⁷³ La legislación autonómica en esta materia es bastante variada. Puede destacarse, no obstante, la existencia en la misma de algunos aspectos medioambientales y, especialmente, la regulación del abastecimiento y saneamiento, desarrollada, además, por distintas ordenanzas municipales. Un aspecto quizás un tanto sorprendente es el hecho de que distintos Estatutos de Autonomía han venido a proclamar un “derecho al agua”, dentro del contexto de lo que podría calificarse como una progresiva territorialización en esta materia (MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El derecho al agua en la legislación española”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, n. 15 (2011), p. 80).

³⁷⁴ El Derecho internacional fluvial tuvo su origen en el deseo de los distintos Estados de regular la navegación en los ríos internacionales, para después atender otras necesidades, como la producción de energía eléctrica, la industria en general y la agricultura, de tal forma que la regulación de la navegación fluvial internacional ha terminado siendo, en cierto sentido, secundaria (cfr. SALINAS ALCEGA, Sergio, “Derecho Internacional de aguas”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Diccionario de Derecho de aguas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, pp. 598 a 630).

importantes cambios y reformas, como los introducidos por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, también objeto de modificaciones posteriores.

Además de los textos legales destaca por su trascendencia la Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 227/1988, de 29 de noviembre. Señala dicha sentencia que es posible justificar el carácter estatal del dominio público hidráulico atendiendo al criterio, que no a la pura literalidad, del apartado 2 del art. 132 CE. Pero, al mismo tiempo, indica que la titularidad sobre los bienes demaniales no significa siempre que exista una competencia exclusiva sobre los mismos, de forma que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar ciertas competencias respecto al dominio público hidráulico.

10.2.b) Las aguas como dominio público

La definición del dominio público hidráulico resulta del apartado 3 del art. 1 LA, que establece que “las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”. Pero donde se contiene una verdadera enumeración de qué comprende el dominio público hidráulico (estatal) es en el art. 2 LA: “a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación. b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas. c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. d) Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos. e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar”³⁷⁵.

Posibilidad de la existencia de aguas de dominio privado

Por tanto en la actualidad, en principio, no cabrían aguas superficiales o subterráneas de propiedad privada (excepto las subterráneas no renovables, si es que técnicamente posible que se dan en España). Pero esto no era así en la legislación anterior a la Ley de 1985. Surgen, por tanto, importantes problemas prácticos y teóricos. En este sentido la Disposición adicional primera de la LA establece que: “los lagos, lagunas y charcas, sobre los que existan inscripciones expresas en el Registro de la Propiedad, conservarán el carácter dominical que ostentaren en el momento de entrar en vigor la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas”. A todo ello se unen los problemas derivados de los usos que con la Ley de 1879 se permitían sobre las aguas, problemas a

³⁷⁵ El carácter demanial del agua es una opción del legislador, no una imposición constitucional (como ha señalado la STC 149/2011, de 28 de septiembre) que busca una mayor protección del denominado ciclo hidrológico a través de su tratamiento unitario (MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El agua como bien jurídico global: el derecho humano al agua”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 2012, pp. 190 y 191).

los que tratan de responder las cuatro primeras Disposiciones transitorias de la LA, que se resuelven en general mediante la concesión de un aprovechamiento temporal sobre las aguas. Sin embargo es posible que los anteriores propietarios conserven su propiedad privada en ciertos casos, en los que será necesario incluir su aprovechamiento en el denominado Catálogo de Aguas Privadas, regulado en el art 196 RDPH. No obstante parece posible que jurisdiccionalmente pudiera declararse la propiedad privada de las aguas³⁷⁶.

Sin embargo, fuera de estos casos, lo cierto es que desde la reforma operada en 1985 se ha demanializado el dominio hidráulico prácticamente en su totalidad, pero no solo en cuanto al recurso hídrico sino también en cuanto a los terrenos sobre los que se encuentra o puede circular (con alguna excepción, como los cauces de dominio privado del art. 5 LA). Es por ello que son de dominio público los cauces o terrenos cubiertos por las aguas en las máximas crecidas ordinarias. Forman parte del cauce las riberas (de hecho sus líneas exteriores coinciden), pero no los márgenes (que son terrenos limítrofes con el cauce), por lo que estos últimos no son parte del demanio, aunque sí quedan sujetos a servidumbre de protección (para uso público, con un mínimo de 5 metros) y a la zona de policía (que condiciona los usos del suelo y actividades que se desarrollen, con un mínimo de 100 metros de anchura), conforme al art.6 LA. También son parte del demanio el lecho o fondo de lagos o lagunas, así como de los embalses, aunque quedando fuera las charcas situadas en predios de propiedad privada (art. 10 LA). Y, finalmente, son demaniales los acuíferos subterráneos (es decir, las formaciones geológicas por las que circulan aguas subterráneas), conforme al art. 12 LA.

Aguas procedentes de la desalación del mar y aguas minerales

Hay que señalar que desde la Ley 46/1999 las aguas procedentes del mar desaladas, forman parte del dominio público hidráulico³⁷⁷. Sin embargo, las aguas minerales quedan sujetas a su normativa específica (conforme al último apartado del art 1 LA), que es la LMi.. Hay distintas posiciones doctrinales en cuanto a la determinación de si tales aguas minerales son o no de dominio público, ya que la propia LMi en su art. 2.2 se remite en cuanto al dominio de las aguas a lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales. Una posible solución es entender que dada esta última remisión, la determinación de si son o no de dominio público va a depender de lo que establece la Ley de Aguas respecto de las subterráneas³⁷⁸. Como se señaló anteriormente, son demaniales las aguas subterráneas renovables (con las limitaciones establecidas en las DDTT 2ª y 3ª LA).

³⁷⁶ PAREJO GÁMIR, Roberto, *Cuestiones...*, *op. cit.*, p. 358.

³⁷⁷ Se puso así fin a la polémica doctrinal relativa a la naturaleza jurídica de las aguas desaladas (NAVARRO CABALLERO, Teresa María, *Los instrumentos de gestión del dominio público hidráulico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 93 y ss.).

³⁷⁸ PLAZA MARTÍN, Carmen, "El dominio público hidráulico", en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, p. 941.

10.2.c) Administración hidráulica

Respecto a la dicha administración hidráulica, debe señalarse la peculiaridad de la existencia de los Organismos de cuenca, denominados tradicionalmente Confederaciones Hidrográficas, que son organismos autónomos. Les corresponde otorgar autorizaciones y concesiones relativas al aprovechamiento de las aguas, salvo en los casos en que por razones de interés general del Estado, correspondan al correspondiente Ministerio, además de otras funciones previstas en el art. 23 LA. Existe además un órgano superior de consulta y de participación, el Consejo Nacional del Agua. Y para completar esta estructura administrativa, hay que señalar que a los Organismos de cuenca se adscriben las corporaciones de derecho público denominadas comunidades de usuarios, y que dentro de la organización interna de las Confederaciones se encuentran distintos órganos en los que tienen participación distintos organismos y entes públicos.

10.2.d) Régimen jurídico del dominio público hidráulico

Hay que destacar en primer lugar que el uso y aprovechamiento del agua se centra en la existencia de los pertinentes planes hidrológicos que determinan cómo han de protegerse y utilizarse los recursos hídricos. No obstante, la cuestión más importante es quizás la determinación de los usos que pueden darse respecto del dominio público hidráulico. Al igual que ocurre con otros bienes demaniales, la Ley de Aguas prevé la posibilidad de usos comunes (como beber, bañarse u otros usos domésticos, además de abreviar el ganado, como resulta del art. 50 LA) y de usos privativos. Los primeros no requieren autorización por regla general, si bien respecto al aprovechamiento relativo al aprovechamiento de recursos pesqueros el precepto se remite a su legislación especial y el artículo siguiente, establece algunos supuestos de usos comunes especiales sujetos a declaración responsable (art. 51 LA).

Los usos privativos, regulados con mayor detalle, están sujetos por lo general al correspondiente título habilitante, generalmente una concesión o una autorización. Es admisible que tal uso resulte de una habilitación legal, que precisamente es lo que recoge el art. 54.2 LA (aprovechamiento, en ciertos casos, de aguas procedentes de manantiales y aguas subterráneas por volumen no superior a 7.000 m² anuales) e, incluso, es posible en ciertos casos la cesión de los derechos de uso privativos (arts. 67 a 72 LA y, especialmente arts. 343 a 355 RDPH)³⁷⁹. En cuanto al régimen de concesiones hay que destacar que la LPAP se aplica con carácter supletorio (art. 84.3 LPAP).

Mecanismos de protección

³⁷⁹ Analiza estas cesiones CORBACHO GÓMEZ, José Antonio, "El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas públicas", en GONZÁLEZ PORRAS, José Manuel y MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando Pedro (Coord.), *Libro homenaje al profesor Albaladejo García*, T. I, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Madrid, 2004, pp. 1093 a 1110.

Respecto de la protección de dominio hidráulico se establecen algunas normas especiales que vienen a seguir mecanismos típicos de la protección del demanio, como son las normas relativas a los deslindes (que permite la rectificación de asientos registrales conforme al art. 95 LA) y al establecimiento de ciertas zonas de protección (zonas de servidumbre y policía conforme al art. 243 RDPH y, como novedad introducida por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre., las zonas de aguas de baño, conforme al art. 243 bis RDPH). Sin embargo donde quizá se manifiesta una mayor originalidad es en la protección ambiental y de calidad de las aguas, materia en la que ha sido decisiva la normativa comunitaria europea en la conocida Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000)³⁸⁰, que ha incidido en distintos aspectos de nuestra legislación, pudiendo destacarse dos de ellos: la planificación hidrológica y demarcación hidrográfica³⁸¹.

Aspectos registrales del dominio público hidráulico

Desde el punto de vista hipotecario hay que señalar que la demanialización de las aguas (con las escasas excepciones señaladas del art. 10 y DA 1ª LA) supuso que la normativa recogida en el Reglamento Hipotecario en esta materia quedara en parte obsoleta³⁸² (así ocurre, por ejemplo, con su artículo 65 que permite adquisiciones de aprovechamientos por prescripción, lo que no es posible con la normativa actual, sin perjuicio de lo establecido en la DT 1ª). Cabe señalar también que la Ley Hipotecaria permite expresamente la hipoteca sobre la servidumbre de aguas (art. 108.1º LH). Y en cuanto a la posibilidad de inscripción de los usos privativos de las aguas, pueden distinguirse los supuestos de aprovechamiento directamente previsto por la ley (los casos del art. 54 LA), en los que en principio sería posible su inscripción, aunque con escasa utilidad, de los supuestos de aprovechamiento en virtud de concesión. En estos supuestos es de aplicación el art. 64 RH, con las necesarias adaptaciones a la normativa vigente (así su remisión al correspondiente registro administrativo debe entenderse realizada en la actualidad al Registro de Aguas de art. 80 LA). Alguna aplicación práctica tiene el art. 66 RH ya que aunque viene a referirse a aguas de propiedad privada, también prevé la posibilidad de inscribir aprovechamientos colectivos en favor de comunidades (como podrían ser las organizaciones tradicionales a que se refiere el art. 85 LA), mediante la técnica de la pluralidad de folios registrales. Y, finalmente, es posible la inscripción de las transmisiones, e incluso actos de gravamen, que se produzcan de los aprovechamientos de aguas, como resulta de este último precepto (sin perjuicio de las pertinentes autorizaciones administrativas).

10.3. El deslinde del dominio público hidráulico

³⁸⁰ Cfr. ROSA MORENO, Juan, "Regímenes específicos. Propiedades especiales. Dominio hidráulico", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, p. 386 y ss.

³⁸¹ Cfr. LÓPEZ MENUDO, Francisco, "Las aguas", RAP, n. 2000 (mayo-agosto 2016), pp. 251 a 276.

³⁸² RODRÍGUEZ OTERO, Lino, *op. cit.*, T. II, p. 255.

El deslinde de los cauces hidráulicos y de las zonas inundables es un paso previo para las posibles actuaciones de ordenación del territorio relacionadas con dicho dominio público. Se regula en el art. 95 LA y en los arts. 240 a 242 ter. RDPH. Conforme al primero de los preceptos citados el deslinde declara no solo la posesión sino también la titularidad de los bienes a favor del Estado (apartado 2), permitiendo además tanto la inmatriculación de dichos bienes como la rectificación de las inscripciones registrales contradictorias con el mismo. Quedan a salvo los derechos de los titulares inscritos, que podrán ejercerlos judicialmente y obtener la correspondiente anotación preventiva en el Registro de la Propiedad (apartado 3), que dará a conocer tal reclamación.

El procedimiento de deslinde puede iniciarse de oficio por el Organismo de cuenca competente o a instancia de los particulares interesados (art. 241 RDPH), quienes, en todo caso han de ser notificados ya que la incoación del procedimiento se les ha de notificar a través de anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia y en los Ayuntamientos correspondientes (art. 242 RDPH). Se trata de un procedimiento caracterizado por un alto grado de subjetivismo ya que para la delimitación del dominio público han de considerarse el terreno y “las condiciones topográficas y geomorfológicas del tramo correspondiente de cauce fluvial, las alegaciones y manifestaciones de los propietarios de los terrenos ribereños, de los prácticos y de los técnicos del ayuntamiento y comunidad autónoma y, en general, cuantos datos y referencias resulten oportunos” (art. 240.2 RDPH).

En los siguientes artículos del RDPH se regulan los aspectos procedimentales del deslinde, que culminará con la aprobación, en su caso, del deslinde que producirá los efectos señalados anteriormente (art. 242 ter RDPH).

11. El dominio público viario

Bajo la denominación de dominio público viario se van a examinar a continuación las carreteras, los ferrocarriles y las vías pecuarias. Se trata, en todos estos casos, de demanios que por su propia naturaleza y finalidad tienen una gran extensión. No existe una regulación conjunta, si bien en sus respectivas normativas hay ciertos paralelismos. Tienen gran importancia tanto respecto de las carreteras como de los ferrocarriles el que se establezcan legalmente limitaciones que afectan, en ciertas franjas de distinta anchura, a las fincas situadas en sus proximidades. Las soluciones registrales no son idénticas, cuando en realidad, sí podrían serlo, y presentan algunas carencias como se examinará a continuación. Precisamente en materia de limitaciones es donde se ha introducido alguna novedad en la legislación de carreteras (art. 29 LCa) que supone un intento de utilizar la información territorial asociada. Lo cierto es que en esta materia es donde puede tener su mayor importancia tal tipo de información, como se verá posteriormente, si bien hay que señalar que su plasmación legal no es todo lo adecuada que debiera serlo, como se examinará a continuación.

11.1 Carreteras

En la Ley de Carreteras se distinguen tres zonas de protección: dominio público, servidumbre y afección, si bien hay que añadir una denominada zona de limitación a la edificabilidad (art. 28.1 LCa). Existen, al igual que ocurre en la legislación de Costas, distintas bandas o líneas con mayor o menor grado de protección. En el caso de superposición, la naturaleza del dominio público prevalece sobre las zonas de servidumbre o protección (art. 73.3 RGCa). La misma prevalencia tiene la zona de servidumbre sobre la de protección (apartado 4 del mismo precepto). Se establece, por tanto, una jerarquía entre estas categorías.

La titularidad y gestión del demanio puede corresponder tanto al Estado como a las otras Administraciones públicas. Las carreteras estatales se clasifican en autopistas, autovías, carreteras multicarril (categoría que ha venido a sustituir a las “vías rápidas” reconocidas por el art. 2.2 de la Ley de carreteras de 1988) y carreteras convencionales (art. 2.3 LCa).

En cuanto al dominio público propiamente dicho, este comprende “los terrenos ocupados por las propias carreteras del Estado, sus elementos funcionales y una franja de terreno a cada lado de la vía de 8 metros de anchura en autopistas y autovías y de 3 metros en carreteras convencionales, carreteras multicarril y vías de servicio, medidos horizontalmente desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a dicha arista” (art. 29.1 LCa). Además, los denominados elementos funcionales (entre otros, los “centros operativos para la conservación y explotación de la carretera, áreas de servicio, vías de servicio, zonas destinadas al descanso, zonas de estacionamiento, lechos de frenado, elementos de drenaje y sus accesos, estaciones de pesaje, paradas de autobuses, zonas, aparcamientos e instalaciones de mantenimiento de la vialidad invernal y para otros fines auxiliares o complementarios”) no tienen la consideración de carreteras pero sí son dominio público (art. 3 LCa).

Existen también, como se ha indicado anteriormente, ciertas servidumbres, obligaciones y limitaciones establecidas legalmente que se imponen en franjas de terreno cercanas a las carreteras (arts. 31, 32 y 33 LCa). Sin embargo también existe otra limitación que no viene a establecerse en una banda o franja de terreno claramente delimitada: el art. 37 LCa establece la prohibición de realizar publicidad fuera de los tramos urbanos “en cualquier lugar que sea visible desde las calzadas de la carretera”.

11.1.a) Aspectos registrales

Tradicionalmente y desde la óptica registral, lo que ha interesado en esta materia es la inscripción de las concesiones otorgadas a favor de los particulares. Tales concesiones se rigen por su legislación específica (art. 24 LCa), si bien se establecen algunas normas relativas a áreas de servicio, de descanso y aparcamientos seguros (arts. 26 y 27 LCa). Sin embargo otras cuestiones de trascendencia registral no se regulaban específicamente. Así la Ley de Carreteras de 1988 no recogía normas especiales relativas al deslinde (aplicándose las reglas generales de la legislación administrativa); pero en la actual Ley de Carreteras sí se recoge alguna previsión específica (art. 30 LCa). Hay que destacar que en dicha regulación del deslinde se admite este como título no solo posesorio sino también de titularidad dominical, de forma que pueden

rectificarse asientos registrales contradictorios e incluso inmatricular el demanio cuando la Administración “lo estime conveniente” (apartado 6 del art. 30 LCa). Con ello se admite una cierta discrecionalidad frente al criterio general de inscripción de todo el dominio público del art. 36 LPAP. Esta diferencia de criterio podría responder a distintas justificaciones como las dificultades resultantes de la inscripción de todo el dominio público relativo a las carreteras. Sobre esta cuestión se volverá más adelante, sin perjuicio de señalar que en los casos de expropiación, cesión o permuta de “bienes y derechos reales de titularidad pública afectos al servicio viario” sí se prevé como regla general la inscripción (apartado 9 del art. 29 LCa).

Además de la posible inscripción a favor de la Administración (sea o no a través del deslinde) y de la practicada a favor de los particulares (en los casos de concesiones), conviene destacar el problema que plantean las limitaciones establecidas en la Ley de Carreteras y que afectan a dichos particulares. Tradicionalmente se carecían de mecanismos registrales eficientes para constatar las servidumbres, afecciones y límites establecidos en esta materia. Por ello lo que resultaba esencial era que en la descripción literaria de la finca constara que la misma lindaba con una carretera. Por tanto, el dato de dicha colindancia más allá de ser una mera circunstancia descriptiva, suponía “un aviso de la multitud de limitaciones que atenazan el normal contenido jurídico y económico del derecho de propiedad”³⁸³. Se trataba, lógicamente, de un sistema inseguro y poco práctico. Sin embargo con la actual Ley de Carreteras se intenta solventar la cuestión, utilizando para ello las técnicas derivadas de la representación gráfica de fincas, a través del mecanismo previsto en el art. 29 LCa.

11.1.c) El art. 29 LCa

El apartado 11 del art. 29 LCa establece que “en toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así como en las notas de calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad”. La Ley 37/2015 de Carreteras es muy cercana en el tiempo a la Ley 13/2015 (a penas se distancian en tres meses) y utiliza conceptos acuñados en la misma. Sin embargo, no lo hace con la precisión que sería recomendable. Por una parte, parece aplicarse solo a las fincas colindantes con el dominio público viario estatal, lo que supone una doble restricción, en cuanto que se refiere solo a las fincas colindantes y en cuanto que se refiere a las carreteras estatales. En realidad es posible que las limitaciones derivadas de la legislación afecten a fincas no colindantes pero situadas dentro de la faja de terreno definida por la Ley. Además, también existen limitaciones aplicables a fincas próximas cercanas a carreteras no estatales, que podrían utilizar el mismo mecanismo de protección.

³⁸³ CUMELLA GAMINDE, Antonio, y NAVARRO FLORES, Jorge, *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 357.

Por otra parte, no se utiliza con la debida precisión el mecanismo de la información territorial asociada, ya que más que una información gráfica incorporada a la aplicación informática registral (que es, como se verá posteriormente, la característica esencial de dicha información territorial asociada), parece referirse a que la expresión de la colindancia es en sí misma una información territorial asociada y que la misma tiene efectos meramente informativos. Hubiera sido deseable una mayor precisión: bastaría con que la norma indicara la necesidad de que respecto a la publicidad registral, notas de calificación y de despacho de cualquier finca afectada por las limitaciones relativas al demanio viario, se acompañara la correspondiente información territorial asociada de que se dispusiera en el Registro de la Propiedad. Su contenido, efectos y fincas afectadas por dicha información territorial asociada se regulan en la normativa general relativa a la misma, sin necesidad por tanto de mayores precisiones. Es decir, bastaría con que, por ejemplo, se previera que al solicitar información registral sobre cualquier finca, pudiera comprobarse registralmente la existencia de la pertinente información territorial asociada a dicha finca. Si existiera tal información y en la misma apareciera alguna limitación derivada de la legislación de carreteras, podría darse la pertinente publicidad.

11.2 Ferrocarriles

No cabe duda del carácter demanial que tiene en nuestra legislación la red ferroviaria³⁸⁴. El art. 12 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, distingue dentro de “las líneas ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General, una zona de dominio público, otra de protección y un límite de edificación”. Por tanto, al igual que respecto de otros tipos de demanio, se distinguen zonas de dominio público de otras que no lo son pero quedan sujetas a ciertos límites legales en cuanto a su aprovechamiento. Además de los terrenos incluidos en el dominio público, también se predica la demanialidad de ciertas infraestructuras directamente ligadas al transporte ferroviario.

El dominio público se compone tanto de las líneas ferroviarias propiamente dichas como de una franja horizontal de terreno que, por regla general, tendrá ocho metros de anchura (art. 13 LSF), con un mínimo de 2 metros (art. 14 LSF). La zona de protección, que supone esencialmente la existencia de limitaciones a la hora de edificar,

³⁸⁴ Cuestión distinta es determinar el modelo de gestión establecido actualmente por nuestra legislación y si es o no el adecuado, frente al modelo europeo basado no tanto en la gestión del dominio público como en la prestación de servicios, aunque sea en régimen monopolístico (cfr. MONTERO PASCUAL, Juan José, RAMOS MELERO, Rodolfo y GANINO, Mariarosaria, *Competencia en el mercado ferroviario. La liberalización del transporte de viajeros*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 236 y 237). No obstante, debe reconocerse la progresiva liberalización que se está implantando en nuestro país, mediante la trasposición y adaptación de distintas directivas europeas (ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús, “La liberalización del transporte ferroviario de personas”, RAP, n. 210 (septiembre-diciembre 2019), pp. 357 y 358).

es otra franja de terreno emplazada dentro de dos líneas paralelas situadas hasta 70 metros de distancia de las correspondientes aristas exteriores, tal y como se define en el art. 14 LSF. El límite a la edificación se establece también como una franja de terreno donde se prohíbe construir (art. 14 LSF) hasta 50 metros, si bien puede establecerse una distancia menor por el Ministerio de Fomento (art. 34.2 RSF). Por tanto, puede comprobarse fácilmente que las distancias establecidas pueden variar fácilmente incluso en decenas de metros (cfr. art. 34.4 RSF).

Las limitaciones establecidas para la utilización de los inmuebles por parte de sus propietarios son similares en los casos de la zona de protección y en la del límite a la edificación. En la zona de protección se requiere para ejecutar “cualquier tipo de obras o instalaciones fijas o provisionales, cambiar el destino de las mismas o el tipo de actividad que se puede realizar en ellas y plantar o talar árboles”, previa autorización administrativa (art. 16 LSF). Además de estas limitaciones de tipo negativo en cuanto que se pueden ejecutar tales actos sin la pertinente autorización, existen limitaciones de tipo positivo, en cuanto que la Administración puede ejecutar ciertas obras (por ejemplo para encauzar y canalizar aguas que ocupen o invadan la línea ferroviaria, establecer conducciones vinculadas a servicios de interés general), depositar ciertos objetos que obstaculicen la circulación de la línea ferroviaria o que sean material móvil no apto para circular, almacenar temporalmente maquinaria o herramientas, aprovechar recursos geológicos, etc. (art. 26.2 RSF). Se regula con cierto detalle la concesión de las autorizaciones correspondientes (arts. 28 y ss. RSF), así como también la realización de obras o actividades ilegales (cfr. art. 18 LSF).

Como se acaba de indicar, también existen importantes limitaciones establecidas dentro de las zonas delimitadas por el denominado límite de edificación. Conforme al art. 15 LSF: “queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las edificaciones existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley”. Este precepto prevé también la prohibición de tender nuevas líneas eléctricas de alta tensión. No obstante, sí son posibles, previa autorización administrativa, la ejecución tanto de obras de conservación como de ciertas instalaciones desmontables, viales, aparcamientos, jardines o equipamientos públicos (cfr. art. 36 RSF).

11.2.a) Inscripción registral de las concesiones y de los bienes inmuebles

Lógicamente es posible la inscripción registral de las concesiones de obras públicas que hubiesen sido otorgadas, en su caso, a favor de los particulares. La RDGRN de 6 de abril de 2010 examina tales concesiones, refiriéndose especialmente a aquellas ya inscritas en virtud de lo previsto por los arts. 2 y 3 de la Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877. La Ley Hipotecaria admite de forma implícita su existencia, en cuanto que establece claramente la posibilidad de hipoteca sobre dichas concesiones (art. 107.6 LH). En un capítulo posterior se examina con más detalle el régimen general relativo a las concesiones administrativas y su inscripción registral. No obstante, debe destacarse en este momento que no solo es posible concesiones a favor de los particulares relativas a los ferrocarriles, sino que también es posible la existencia de infraestructuras de titularidad privada, a través de las que “se podrá llevar a cabo

transporte ferroviario, exclusivamente, por cuenta propia, como complemento de otras actividades principales realizadas por su titular” (art. 40.3 LSF). Estas líneas ferroviarias de titularidad privada pueden incluso llegar a ocupar terrenos de dominio público o adquirir terrenos de otros particulares por expropiación forzosa si existe causa de utilidad pública o interés social que los justifique (art. 40.4 LSF).

Respecto de la inscripción de los bienes inmuebles a favor de la Administración, se aplican las reglas generales respecto de los bienes pertenecientes a la misma. No obstante, la Disposición Adicional Quinta RSF prevé la inscripción a favor del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias respecto de los bienes demaniales de que fuera titular conforme a la Ley del Sector Ferroviario (tales bienes se concretaron en el apartado 4 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario) y que aparecieran inscritos a favor de las antiguas compañías ferroviarias concesionarias, pero hubieran sido rescatados por el Estado. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) es una entidad pública empresarial titular actualmente de la casi totalidad de la red ferroviaria de interés general (RFIG)³⁸⁵.

Corresponde, por tanto, a ADIF ejercer las facultades previstas legalmente para la defensa, policía, deslinde e inscripción registral de los bienes públicos de que sea titular. Es por ello por lo que, de forma un tanto innecesaria, el art. 41.7 RSF prevé que pueda emitir las certificaciones previstas para la inmatriculación de bienes en el art. 206 LH y, en general, que pueda proceder a su regularización registral.

11.3. Las vías pecuarias

Son definidas en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, como las “rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discuriendo tradicionalmente el tránsito ganadero” (art. 1.2 LVP). Su existencia ha estado vinculada, como puede observarse, a la trashumancia del ganado que desde antiguo se ha dado en nuestro país, si bien ha sufrido un rápido declive desde hace ya muchos decenios; no obstante, en los últimos años se ha manifestado su importancia respecto a otros ámbitos o actividades como el medioambiente o el turismo. En todo caso, lo cierto es que han sido originadas por la acción del hombre a través del movimiento del ganado, y que llegan a ocupar en su totalidad hasta el 1% del territorio nacional³⁸⁶.

11.3.a) Su naturaleza jurídica

³⁸⁵ Sobre la naturaleza jurídica de ADIF, cfr. SETUAÍN MENDÍA, Beatriz, *La Administración de Infraestructuras en el Derecho Ferroviario Español*, ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 131 y ss.

³⁸⁶ PAREJO NAVAJAS, Teresa, “Las vías pecuarias”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *op. cit.*, Vol. II, p 604.

Tradicionalmente se ha discutido si se tratan de verdaderos bienes de dominio público o si son más bien servidumbres de paso, sometidas al Derecho privado. Si bien cabe aplicar la acepción de servidumbre a ciertos casos particulares, la regla general es entender que se trata de supuestos en los que no hay propiamente predios sirvientes, por lo que quedan sujetas al concepto de bienes de dominio público. Se trataría, además, de bienes de dominio público autonómico (art. 2 LVP). Se rigen por la propia LVP, que es legislación especial a los efectos del art. 5.4 LPAP, y por las distintas normas dictadas por las Comunidades Autónomas (en ocasiones leyes específicas, pero en otros casos han sido reguladas en disposiciones genéricas o incluso, de forma meramente reglamentaria). No obstante, el art. 18 LVP crea la denominada Red Nacional de Vías Pecuarias, en la que se integran las cañadas (y otras vías pecuarias que garanticen la continuidad de las mismas) que discurran por dos o más Comunidades Autónomas e incluso, con carácter voluntario, pueden integrarse otros tipos de vías comunicadas con dicha Red. Por tanto, el Estado ha venido a definir plenamente como dominio público a las vías pecuarias, pero ha venido a descentralizar su titularidad y gestión en favor de las Comunidades Autónomas³⁸⁷.

11.3.b) Su regulación legal

Clasificación y uso

Atendiendo a su anchura se clasifican en cañadas, cordeles y veredas (art. 570 CC y 4.1 LVP), si bien se admite la existencia de otros tipos tradicionales ya existentes (art. 4.2 LVP). También es posible la creación, ampliación o restablecimiento de vías pecuarias por parte de las Comunidades Autónomas (art. 6 LVP). Corresponde también a estas todos los actos de gestión de dichas vías, si bien el Estado tiene algunas competencias relativas a cooperación y prestación de ayudas económicas y asistencia técnica (art. 3 LVP). No se prevén competencias en favor de los Entes locales.

Corresponde, por tanto, a las Comunidades Autónomas determinar el uso de las vías pecuarias. Es importante destacar que la existencia de las mismas no depende del paso actual de ganado, sino que basta el que la vía tradicionalmente haya servido para dicho paso (apartado 2 del art. 1 LVP). El uso no ha de ser exclusivamente el de tal paso ganadero, sino que se admiten otros usos complementarios, siempre que sean compatibles con aquel (apartado 3 del mismo precepto), pero que también tienen su importancia en el sentido de que impiden que pueda producirse la desafectación de la vía pecuaria incluso si ya no es adecuada para el paso de ganado (art. 10 LVP). La Ley, siguiendo en buena medida el esquema que actualmente establece la LPAP, distingue entre usos comunes (siendo preferente, pero no único, el del paso de ganado), y otros usos, como los compatibles (que no impiden el tránsito ganadero, como las actividades agrícolas que lo respeten), los complementarios (son análogos a los compatibles, pero parecen referirse a usos no tradicionales como el senderismo o desplazamientos no

³⁸⁷ CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, "Vías pecuarias", en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, p. 1151.

motorizados) y privativos (sujetos a autorización o a concesión, dependiendo de la intensidad y duración de su utilización).

Protección y deslinde

La protección de las vías pecuarias, también corresponde a las Comunidades Autónomas. Una primera medida de protección es la relativa a la conservación y defensa de tales vías. Su primera manifestación es la necesidad de investigar la situación de las propias vías (art. 5.a) LVP). Se justifica la existencia de esta obligación en el hecho de que en muchas ocasiones, debido en muchos casos a la falta de utilización, no consta claramente la determinación o concreción de cuáles son tales vías. Ello requiere una investigación por parte de la autoridades para determinar que terrenos son vía pecuaria, para clasificarla como tal (en virtud del correspondiente expediente y conforme al art. 7 LVP), deslindarla administrativamente (conforme al art. 8 LVP) y practicar el pertinente amojonamiento (art. 9 LVP).

Merece algún comentario el deslinde previsto en la LVP ya que presenta ciertas peculiaridades con el concepto tradicional de deslinde del dominio público. En realidad cabe destacar que se trata de uno de los casos (junto con la Ley de Costas) en los que resulta expresamente establecido que tal deslinde no solo tiene efectos posesorios sino que, además, tiene efectos dominicales, prevaleciendo sobre las inscripciones existentes en el Registro de la Propiedad (art. 8.3 LVP). Permite además la correspondiente inmatriculación si la finca no estuviera inscrita o la rectificación de los asientos registrales contradictorios, sin perjuicio de que los interesados puedan acudir a los Tribunales en defensa de sus derechos (últimos apartados del art. 8 LVP). Se ha dispensado, por tanto, al dominio público cañadiego una máxima protección mediante la novedad de la introducción de unos efectos enormes en favor del deslinde de las mismas³⁸⁸.

Otras medidas de protección son la posibilidad de creación o ampliación de las vías pecuarias existentes, mediante las correspondientes expropiaciones (art. 6 LVP) y el ejercicio de la potestad sancionadora (art. 25 LVP).

Por último, hay que destacar que también corresponde a las Comunidades Autónomas la posibilidad de “desafectar del dominio público los terrenos de vías pecuarias que no sean adecuados para el tránsito del ganado ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios” (art. 10 LVP). Dentro de estos casos de desafectación se incluyen los supuestos en que se acuerde la modificación del trazado por razones de interés público (como pueden ser las nuevas ordenaciones territoriales a que se refiere su art. 12 o la realización de obras públicas conforme al art. 13) y con las restricciones establecidas en el art. 11 LVP.

12. Algunos supuestos no demaniales pero sí relacionados con el dominio público

³⁸⁸ CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Vías pecuarias”, *op. cit.*, p. 1169.

En este capítulo van a examinarse someramente tres casos que no son dominio público pero que presentan relaciones o similitudes con el mismo. El supuesto más claro de esta relación con el dominio público es el relativo a la protección del medio ambiente ya que en muchas ocasiones los bienes demaniales tienen alto valor medio ambiental (costas, montes, ríos, etc.). Una relación de menor intensidad es la que se da entre el dominio público y el patrimonio histórico y bienes de interés cultural. La semejanza radica en el hecho de que en ambos casos la legislación además de recaer sobre bienes públicos, impone ciertas limitaciones que afectan a propietarios particulares, sin que necesariamente los bienes dejen de ser privados. El último supuesto que se va a examinar es el relativo a los derechos de adquisición preferente establecidos legalmente. Su relación con el dominio público es más débil, pero también pueden ser considerados como limitaciones que afectan a la propiedad privada, en concreto a la libre disposición de los bienes.

Examinar estos supuestos es importante en cuanto que las soluciones registrales aplicables en unos y otros pueden ser parecidas. Como se examinará posteriormente, las técnicas de representación gráfica y su acceso tabular pueden aplicarse de forma uniforme para solucionar muchos de los problemas que se plantean tanto respecto del dominio público como respecto de estos supuestos.

12.1 El medio ambiente

Si bien actualmente la protección del medio ambiente es una preocupación global³⁸⁹, lo cierto es que históricamente su regulación legal tiene un origen relativamente reciente, aunque ha experimentado “una expansión inusitada”³⁹⁰. En nuestro país, aunque existen algunos otros precedentes más remotos, no fue hasta prácticamente finales del siglo XIX y principios del XX cuando apareció una legislación medioambiental propiamente dicha. Casi desde el principio esta normativa apareció con un marcado contenido internacionalista, como lo demuestra la existencia de distintos Tratados o Convenios Internacionales.

Prescindiendo del examen de todos estos antecedentes, puede destacarse actualmente y por su trascendencia el art. 45 CE. Hay que remarcar la originalidad de esta norma, en cuanto que en su momento no era frecuente que los textos constitucionales recogieran previsiones medioambientales.

También debe subrayarse por su importancia la normativa comunitaria europea, que en principio no contenía previsiones relativas al medio ambiente pero que,

³⁸⁹ Puede servir como botón de muestra de tal preocupación el trabajo de colaboración entre varios autores españoles y latinoamericanos, ZEGARRA VALDIVIA, Diego (Coord.), *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa. Libro homenaje al maestro Ramón Martín Mateo*, Círculo de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, Lima, 2015.

³⁹⁰ LOZANO CUTANDA, Blanca, “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo”, RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), p. 411.

finalmente, ha ido incorporándolas. En el apartado 3 del art. 3 TUE se señala como uno de los objetivos de la Unión Europea obrar a favor de “un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. En este mismo sentido el art. 11 TFUE establece que “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”. Este mismo Tratado reivindica el carácter del medio ambiente como competencia compartida entre los Estados miembros la Unión Europea, por lo que no es de extrañar que posteriormente, en sus arts. 191 a 193 desarrolle la política de la UE en materia medioambiental. Entre los objetivos marcados están la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático. Además incluye algunos principios que deben inspirar el conjunto de las técnicas que se deben desarrollar, como el de cautela y de acción preventiva; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y el trascendental principio de quien contamina paga.

En esta materia ha sido trascendente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Puede destacarse que dicha jurisprudencia comunitaria ha señalado en distintas ocasiones que las competencias de la UE en materia medioambiental deben interpretarse de forma amplia con la finalidad de facilitar un mayor ámbito de protección (STJUE de 13 de septiembre de 2005).

12.1.a) Concepto de medio ambiente

Como señala la STC 102/1995 de 26 de junio, el concepto de medioambiente en el art. 45 CE supone una concepción amplia en cuanto que incluye no solo los recursos naturales sino también los elementos artificiales que rodean la vida humana. Una cuestión que ha ocupado al Tribunal Constitucional es el relativo a la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia. Así la STC 306/2000 de 12 de diciembre, ha señalado que el concepto de medio ambiente que resulta del art. 45 CE debe ser interpretado de forma más amplia que el que resulta del art. 149.1.23^a CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente. Con tal interpretación se evita que las Comunidades Autónomas queden vaciadas de sus competencias a través de una regulación expansiva del medio ambiente por parte del Estado.

Finalmente, debe destacarse que la legislación medioambiental es esencialmente legislación protectora del medio ambiente, ya que se busca “hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros” (STC 233/2015, de 5 de noviembre).

12.1.b) Distintos niveles legislativos

Una primera cuestión señalada anteriormente es la existencia de competencias en esta materia tanto a favor del Estado como a favor de las Comunidades Autónomas. Como se acaba de indicar, el art. 149.1.23ª CE establece competencia exclusiva en favor del Estado respecto de la “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. Por tanto, en una primera lectura resultará evidente la posible competencia legislativa a favor de las Comunidades Autónomas respecto de lo que no sea legislación básica.

No es el momento de analizar las distintas posiciones que en esta materia ha mantenido nuestro Tribunal Constitucional³⁹¹ aunque sí pueden señalarse algunos criterios establecidos últimamente por su jurisprudencia más reciente. Así resulta de las SSTC 118/2017, de 19 de octubre, y 109/2017, de 21 de septiembre, la existencia de algunos principios o ideas básicas: la competencia del Estado en cuanto a legislación básica sobre medio ambiente le habilita para realizar una política global de protección ambiental, teniendo en cuenta además el alcance internacional que tiene esta materia; la legislación básica estatal no impide que las Comunidades Autónomas establezcan niveles de protección más altos en materia medioambiental; el Estado puede también desarrollar actuaciones de carácter ejecutivo si no hay punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o si el objeto de la regulación tiene carácter supraautonómico. Una idea esencial en la mencionada jurisprudencia es que las cuestiones medioambientales tienen “carácter complejo y polifacético” de forma que lo medioambiental es “transversal” en cuanto que es un factor constante que debe ser considerado en distintas políticas públicas.

Además del Estado y las Comunidades Autónomas deben destacarse por su trascendencia práctica las normas y regulaciones dadas por las Corporaciones locales. De hecho muchas de sus actuaciones tienen incidencia directa en el medio ambiente, como ocurre respecto del planeamiento y disciplina urbanística, la gestión del transporte público y del tráfico viario o la recogida de residuos y limpieza urbana y alcantarillado (cfr. arts. 25 y 26 LBRL).

Otro nivel legislativo es el establecido por el derecho de la Unión Europea. El art. 3 TUE, anteriormente mencionado, incluye entre sus objetivos el obrar “en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”.

El último nivel normativo, especialmente trascendente en esta materia dado el alcance transfronterizo del medio ambiente, es el internacional, plasmado en numerosos Tratados y Acuerdos internacionales. Un punto clave en el inicio de la regulación internacional en materia medioambiental puede señalarse en la Carta de Naciones

³⁹¹ Pueden citarse, no obstante, las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, 149/1991, de 4 de julio, 156/1995, de 26 de octubre, 194/2004, de 4 de noviembre, o 5/2016, de 21 de enero.

Unidad de 1945 ya que la misma ha servido como marco dentro del cual se han celebrado distintos Tratados medioambientales (entre los que puede destacarse el Convenio de Ramsar, la Conferencia de Estocolmo de 1972 o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres).

12.1.c) Relación entre el medio ambiente y el dominio público

Una de las relaciones más evidentes entre estos dos ámbitos tiene lugar a través de la consideración de dominio público, o “demanialización”, de los recursos públicos. Así resulta del art. 132.2 CE. En distintas normas reguladoras de los bienes de dominio público se han contenido tradicionalmente principios protectores del medio ambiente. Pueden destacarse en nuestro derecho histórico algunos hitos: las Ordenanzas Generales de Montes de 22 de diciembre de 1833 (conocidas como Ordenanzas de Javier de Burgos), que impone a los propietarios algunos límites dirigidos a la conservación de los montes, o la Ley de Aguas de 1866 que considera demaniales las aguas corrientes. Con incidencia en ambas materias, puede destacarse también la Ley de Parques Nacionales de 1916.

En realidad, la protección del medio ambiente no ha de producirse siempre a través del dominio público, ni siquiera de los mecanismos propios del Derecho administrativo. Para una adecuada “custodia del territorio”, incluyendo la conservación de los recursos naturales, debe acudir en muchos casos a la responsabilidad de los propietarios, cuyas relaciones vienen reguladas por lo general, a través del Derecho privado³⁹². Sin embargo, y aún admitiendo lo anterior, lo cierto es que existen numerosos ejemplos acerca de la relación entre dominio público y medio ambiente. Un supuesto en el que se vislumbran fácilmente tales relaciones es en la protección del dominio público marítimo-terrestre. La STC 149/1991 señala que la protección de dicho dominio público establecido en la Constitución no sería útil si “aun reteniendo físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, [se] tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas” y entre estas características está “el mantenimiento de los equilibrios naturales”.

12.1.d) Medio ambiente y Registro de la Propiedad

Una de las finalidades esenciales del Registro de la propiedad es dotar de seguridad jurídica a quien adquiere confiado en sus pronunciamientos. Surge por tanto y de forma natural la cuestión de cómo puede el Registro colaborar en la protección del medio ambiente. Una posible respuesta sería entender que tal colaboración residiría en última instancia en dar a conocer las limitaciones, servidumbres, límites o

³⁹² DURÁN SÁNCHEZ, José Luis, *Los bienes culturales intangibles del patrimonio natural*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, p. 183.

delimitaciones que sobre la propiedad impone el medio ambiente³⁹³, o incluso, de las situaciones o incidencias ecológicas desfavorables que repercutan en el suelo³⁹⁴. Para ello es posible acudir a los mecanismos clásicos de hacer constar tales circunstancias en los folios registrales a través de los asientos pertinentes (por ejemplo, a través de notas marginales)³⁹⁵.

El RD 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, que fue dictado en desarrollo de la Ley 10/1998 regula por primera vez (y además, en una norma no hipotecaria) la conexión entre el Registro y el medio ambiente respecto de los inmuebles que pudieran estar contaminados, en orden a esclarecer su situación o promover la publicidad de ciertas situaciones que pudieran afectar a los ciudadanos³⁹⁶. En su art. 8 se establece un sistema de publicidad mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad. Dicha nota marginal puede practicarse en virtud de la declaración efectuada por el titular del inmueble que haya desarrollado alguna actividad de las consideradas potencialmente contaminantes del suelo (y que son recogidas de forma prolija en su anexo I), o en virtud de la declaración por parte de la Administración de que el suelo está contaminado. El mismo criterio de practicar dicha nota marginal se recoge en el actual art. 33 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (que derogó, no obstante, la mencionada Ley 10/1998).

El mecanismo de practicar nota marginal parece apropiado respecto a las declaraciones hechas por el titular de la finca que haya desarrollado actividad potencialmente contaminante, pero en el caso de la actuación de la Administración y dado que la situación de contaminación puede afectar a una pluralidad de fincas

³⁹³ Cfr. PALACIOS CRIADO, Francisco, "Registro de la Propiedad y medio ambiente: orden y progreso", en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2007, pp. 751 a 770.

³⁹⁴ Distintos autores se han ocupado de la cuestión relativa de hasta qué punto el propietario actual de un terreno contaminado es responsable de su recuperación, cuando dicha contaminación fue ocasionada antes de adquirir la propiedad (cfr. BAÑO LEÓN, José María, "Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 2 (2002), pp. 47 a 53; SANZ RUBIALES, Íñigo, "Régimen jurídico administrativo de la restauración de suelos contaminados en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*", vol. 37, n. 205 (2003), pp. 145-183).

³⁹⁵ Cfr. GÓMEZ VALLE, Belén, "Publicidad registral de los suelos contaminados", en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2007, pp. 617 a 632.

³⁹⁶ LASO MARTÍNEZ, José Luis, "Consecuencias registrales de las medidas medioambientales en materia de suelos potencialmente contaminados y sus implicaciones en los procesos urbanísticos de equidistribución", *RCDI*, n. 703 (septiembre-octubre 2007), p. 2360.

pertenecientes a distintos propietarios, el sistema parece insuficiente³⁹⁷. Sin embargo la utilización de las bases gráficas registrales permite dar una nueva respuesta: los organismos competentes en materia medioambiental pueden elaborar una información gráfica medioambiental en la que se recojan zonas o partes del territorio con características medioambientales especiales, que determinen la existencia de limitaciones o posibles problemas medioambientales. Esta información puede aplicarse como una capa de información superpuesta a la representación gráfica de las fincas registrales, de forma que puedan conocerse fácilmente las circunstancias medioambientales correspondientes a dichas fincas. Esto tiene lugar, hoy día, mediante la utilización de la información territorial asociada, tal y como se verá posteriormente. En definitiva, en esta materia debe intentarse, por tanto, que el Registro suministre publicidad no solo de la situación jurídica de las fincas inscritas, sino también de sus características y limitaciones medioambientales³⁹⁸.

12.2. El patrimonio histórico

El Patrimonio histórico español está integrado por bienes muebles e inmuebles que son la expresión de la historia y de la cultura española y forman parte intrínseca de las mismas, que permiten su conocimiento, disfrute y conservación³⁹⁹. En todo caso, se trata de un concepto poco elaborado tanto legislativa como doctrinalmente⁴⁰⁰. Entre los que los bienes que integran dicho patrimonio, pueden distinguirse aquellos que gozan de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, así como los yacimientos y zonas arqueológicas, junto con los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico (apartado 2 artículo primero de la LPHE). Los más relevantes deben ser, además, inventariados o declarados de interés cultural (apartado 3 del artículo primero de la LPHE). Puede observarse que la LPHE más que establecer un concepto, procede a enumerar los

³⁹⁷ Acerca de los problemas que causa la falta de acceso al Registro de la Propiedad de la situación de los suelos contaminados cfr. ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, "Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados", RAP, n. 204 (septiembre-diciembre 2017), pp. 69 a 100, especialmente pp. 72 y 73.

³⁹⁸ Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, "Efectos identificativos y descriptivos de la base gráfica registral", Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, n. 7 (2005), pp. 99 a 117.

³⁹⁹ ALMAGRO-GORBEA, Martín, "La protección del patrimonio cultural en la historia de España", en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰⁰ Puede destacarse además la existencia a nivel europeo del denominado "sello de patrimonio europeo" que incluiría el patrimonio cultural europeo entendido en un sentido amplio: sitios y lugares naturales y artificiales, históricos o no, materiales o no, que hayan desempeñado un papel significativo en la historia y cultura europea (cfr. CARBALLERÍA RIVERA, María Teresa, "El sello de patrimonio europeo. Una acción entre cultura y ciudadanía", RVAP, n. 106 (septiembre-diciembre 2016), pp. 295 a 320).

distintos bienes del Patrimonio histórico. Sin embargo, no todos son tratados de igual forma, ya que la LPHE establece varias categorías, a las que aplica un distinto régimen protector: bienes de interés cultural (de singular protección y tutela, conforme al art. noveno LPHE), bienes muebles inventariados y bienes valiosos pero ni declarados ni inventariados.

Además, hay que considerar que el apartado 1 del artículo cuarenta y cuatro LPHE establece que “son bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar”, regulando a continuación las obligaciones y derechos del descubridor y del propietario de los terrenos donde se encuentren tales objetos o restos. Sin embargo se exceptúa de lo establecido en este precepto las “partes integrantes de la estructura arquitectónica de un inmueble incluido en el Registro de Bienes de Interés Cultural” (apartado 5 del artículo cuarenta y cuatro LPHE)⁴⁰¹. Por su especial relevancia, también respecto del Registro de la Propiedad, se examinan a continuación solo los bienes de interés cultural.

12.2.a) Los bienes de interés cultural

Entre los bienes de especial protección, los de interés cultural, pueden distinguirse cuatro categorías relativas, en principio, a bienes inmuebles: monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos y zonas arqueológicas (art. catorce. 2 LPHE)⁴⁰². Debe señalarse que estas categorías no son excluyentes: es perfectamente posible y, de hecho, es normal que en un conjunto histórico existan monumentos o jardines históricos; también debe considerarse que por lo general todo monumento es posible que tenga valor arqueológico⁴⁰³. Esta distinción entre los elementos individuales que componen por ejemplo un conjunto histórico (y que por sí mismos pueden ser bienes de interés cultural) y dicho conjunto puede tener su razón de ser en el hecho de que la protección del conjunto puede suponer que deban respetarse sus valores históricos y

⁴⁰¹ Para BARCELONA LLOP, Javier, “El dominio público arqueológico”, RAP n. 151, (enero-abril 2000), p.138, cabe justificar que los bienes arqueológicos sean considerados dominio público por la voluntad del legislador de otorgarles una protección especial y superior a la que reciben otros bienes del patrimonio histórico.

⁴⁰² Parece claro que de esta mera enumeración resulta que los bienes de interés cultural son esencialmente bienes de valor histórico. Es decir, en la legislación el valor cultural se asocia con la idea de la historia de la civilización, en cuanto que los bienes incluidos en el patrimonio cultural fueran representativos para el conocimiento global de la historia de la humanidad (cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Ed. Civitas, Madrid, 1990, pp. 167 y ss.).

⁴⁰³ RUIZ IDARRAGA, Rosa, “La protección de los inmuebles arqueológicos en la Ley de Patrimonio histórico Español y la legislación autonómica”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *op. cit.*, p. 233.

culturales, pero no necesariamente que se impida toda mutación o evolución de los bienes inmuebles que lo integran⁴⁰⁴, con independencia de la protección que sobre cada bien en particular pueda recaer si es, por ejemplo, un monumento.

Las medidas protectoras aplicables a estos bienes son esencialmente limitaciones que afectan tanto al goce y uso de los bienes como a su enajenación. En cuanto a las limitaciones en el uso y aprovechamiento de los bienes, se prevé la actuación de la Administración, ya sea subsidiaria (por ejemplo la ejecución de obras necesarias para la conservación del bien, conforme al art. treinta y seis LPHE), ya a través de la concesión de ciertas autorizaciones (por ejemplo para la realización de obras conforme al art. diecinueve LPHE). En cuanto a las limitaciones a la facultad de libre disposición cabe destacar también varios supuestos de intervención administrativa, como los casos de expropiación forzosa (por ejemplo en el supuesto del apartado 2 del art. cincuenta y dos LPHE)⁴⁰⁵ o aquellos en que exista un derecho de adquisición preferente a favor de la Administración (art. treinta y ocho LPHE). Debe destacarse la existencia, además, de numerosas normas autonómicas en la materia que también establecen distintas medidas de protección, lo que ha ocasionado importantes problemas competenciales⁴⁰⁶. Son, por tanto, numerosas las normas protectoras que inciden en esta materia⁴⁰⁷, si bien presentan algunos problemas que se examinarán a continuación.

Prescindiendo de antecedentes más remotos⁴⁰⁸, cabe destacar que ya desde la Ley de Monumentos de 4 de marzo de 1915 se establecieron diversas medidas de protección que en buena medida son análogas a las recogidas en la actualidad. La normativa protectora fue evolucionando para permitir la protección sea aplicable no solo respecto de inmuebles concretos sino sobre su "contorno" o "zona de influencia", surgiendo así el concepto del "conjunto histórico". Esta protección ha requerido de instrumentos que fueran más allá de las medidas tuitivas establecidas respecto de bienes inmuebles concretos, como la declaración de un bien como de interés cultural. Tales medidas de protección han encontrado su cauce a través de la planificación

⁴⁰⁴ Cfr. VICENTE DOMINGO, Javier, "Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos", *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 122 (1991), pp. 115 a 162.

⁴⁰⁵ En general, puede señalarse que los bienes de interés cultural (junto con los pertenecientes al patrimonio documental y bibliográfico) son susceptibles de expropiación, si se incumplen los deberes legales de mantenimiento, conservación y custodia (BARCELONA LLOP, Javier, "El patrimonio cultural y la expropiación forzosa: las causas de expropiar", *RAP*, n. 209 (mayo-agosto 2019), p. 116).

⁴⁰⁶ cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, "Patrimonio histórico, cultura y Estado Autonomico", *Patrimonio cultural y Derecho*, n. 5 (2001), pp. 157 a 165.

⁴⁰⁷ Incluso en el ámbito penal, cfr. RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo, "La protección penal del Patrimonio histórico", en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *op. cit.*, pp. 269 a 291.

⁴⁰⁸ Desde un punto de vista más histórico que jurídico, cfr. ALMAGRO-GORBEA, Martín, *op. cit.*, pp. 19 a 27.

urbanística⁴⁰⁹. Sin embargo esta protección a través del planeamiento urbanístico no deja de implicar ciertos problemas, en cuanto que ello supone que a las competencias que en materia de protección del patrimonio histórico corresponde al Estado (por la propia LPHE) y a las Comunidades Autónomas (por sus propias leyes en la materia), se suma la competencia que corresponde a los entes locales (por sus propias competencias en materia de planificación urbanística)⁴¹⁰. Pero no solo hay que tener en cuenta esta concurrencia entre Administraciones, sino el hecho de que las normas de protección del patrimonio suelen tener un carácter más estático y conservador, frente a las normas urbanísticas, que suelen tener un alcance más dinámico y práctico⁴¹¹.

Su protección registral

Desde el punto de vista registral debe indicarse que se permite la inscripción de la declaración de los Monumentos y Jardines Históricos (art. doce LPHE). Deben destacarse dos cuestiones. En primer lugar, el que quedan fuera de la protección registral las otras dos categorías de bienes de interés cultural, los conjuntos históricos y las zonas arqueológicas. Esto es lógico en cuanto que los monumentos o jardines pueden ser inmuebles concretos, frente a los conjuntos o zonas que se refieren a una parte del territorio y pueden estar formados por innumerables inmuebles. En segundo lugar, hay que destacar que a lo que se refiere la LPHE es a la inscripción de la declaración del inmueble como bien de interés cultural, no a la del bien en sí mismo. La inscripción de los bienes, en su caso, se regula por las normas hipotecarias generales, no debiendo olvidarse que tales bienes pueden ser tanto de titularidad pública como privada (por lo que los mecanismos de inscripción podrán variar). Tal declaración del interés cultural se inscribe a través de la correspondiente certificación administrativa (art. 15.2 Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), previéndose también la cancelación de dicha declaración (art. 19 Real Decreto 111/1986)⁴¹².

Con la nueva regulación de la representación gráfica de fincas y la información territorial asociada a la misma el tratamiento del patrimonio histórico, especialmente en cuanto a los conjuntos históricos y las zonas arqueológicas. Como se señaló anteriormente frente a los monumentos y los jardines históricos que son bienes inmuebles determinados, aquellos tipos de bienes de interés cultural pueden comprender

⁴⁰⁹ SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, Inmaculada, “La protección jurídica de los conjuntos históricos: ¿realidad o quimera?”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *op. cit.*, pp. 65 y 66.

⁴¹⁰ Como posibilidad desconocida en la LPHE, en cuanto que supone la colaboración de distintos entes territoriales, en este caso locales, el art. 14 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, permite en su apartado 1.b la existencia de planes especiales supramunicipales para la protección del “patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales”.

⁴¹¹ SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, Inmaculada, *op. cit.*, pp. 85 y 86.

⁴¹² Cfr. HERNÁNDEZ TORRES, Estefanía, “Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad”, ed. Reus, Madrid, 2018.

una pluralidad de inmuebles situados en un espacio geográfico determinado. Como señala Tomás Ramón FERNÁNDEZ, las “grandes creaciones” como los monumentos es lógico que tengan un tratamiento específico en la Ley de Patrimonio Histórico, pero las “obras modestas de significación cultural” deberían protegerse más bien a través de las normas y el planeamiento urbanístico. Aplicar un criterio maximalista en cuanto a la protección de estas últimas puede abocar al “disparate”⁴¹³. Por ello aboga por una necesaria conexión de la protección del patrimonio histórico a través de la ordenación urbanística⁴¹⁴. Estando de acuerdo con lo anterior, puede defenderse que es posible la defensa de todas las categorías de bienes de interés cultural a través del Registro de la Propiedad.

La protección de los monumentos y jardines históricos en cuanto que son bienes inmuebles determinados e inscribibles registralmente puede producirse conforme a los criterios legales actuales, que parecen adecuados. Sin embargo este mecanismo de declaración-certificación-inscripción no es adecuado cuando se trata de proteger espacios o zonas geográficas delimitadas pero que comprenden un número indeterminado de inmuebles. Es aquí precisamente donde encuentra su utilidad la información territorial asociada: mediante la determinación georreferenciada de los espacios que comprenden conjuntos inmobiliarios (ya sean barrios o incluso localidades completas) o zonas arqueológicas (incluso si abarcar varios municipios) es perfectamente posible su protección a través del Registro de la Propiedad. Así será posible incluso promover que las actuaciones de los particulares puedan desarrollarse con mayor seguridad o que al menos que las actuaciones administrativas no impliquen que se desincentiven las intervenciones privadas con el consiguiente abandono que han sufrido muchas de las titularidades de los inmuebles calificados como de interés cultural⁴¹⁵. En este sentido resultará plenamente compatible la protección genérica del conjunto o zona con la protección especial de alguno de sus elementos. Se evitaría así en buena medida las dificultades o cargas económicas que recaen sobre los titulares de bienes inmuebles que sin ser por sí mismos bienes de interés cultural, sí que se encuentran situados en una zona, barrio o centro histórico catalogado globalmente como tal⁴¹⁶.

12.3. Los tanteos y retractos legales

Los tanteos y retractos legales son derechos de adquisición preferente establecidos por la ley. Pueden ser muy variados y en algunas ocasiones están

⁴¹³ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “La Administración y el Patrimonio Histórico Inmobiliario”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *op. cit.*, pp. 255 y 257.

⁴¹⁴ Cfr. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, pp. 260 a 262.

⁴¹⁵ Cfr. SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, Inmaculada, *op. cit.*, p. 86.

⁴¹⁶ Cfr. LÓPEZ FRÍAS, María Jesús, “Las vicisitudes de los propietarios de inmuebles situados en un conjunto histórico: el deber de conservación y sus límites”, RCDI, n. 669 (enero-febrero 2002), p. 95.

directamente relacionados con el dominio público. Los derechos de adquisición preferente relacionados con el demanio suelen tener su origen en las mismas normas legales que protegen el dominio público y suponen, en la práctica, la posibilidad de que dicho dominio público aumente territorialmente. Esto tendría lugar en aquellos supuestos en que sean ejercitados por las Administraciones titulares del dominio público, de forma que fincas que no tienen la consideración de demaniales pueden ser adquiridas por el titular del mismo, pasando a formar parte del dominio público. No obstante, no siempre tales derechos se relacionan con el dominio público, ya que pueden estar establecidos no solo a favor de la Administración, e incluso en el caso en que estén configurados como adquisición a favor de la misma, no siempre van a implicar que la finca adquirida tenga carácter demanial.

12.3.a) Su tratamiento registral: el cierre del Registro a actos dispositivos contrarios a los tanteos y retractos legales

Desde el punto de vista estrictamente registral hay que señalar que algunos tipos de derechos de adquisición preferente pueden ocasionar el cierre registral, de modo que no podrá inscribirse una transmisión de una finca afecta a tales derechos si previamente no se verifica que ha podido ejercerse el correspondiente derecho de adquisición preferente. Así conforme a la RDGRN de 26 de abril de 2017, el derecho de tanteo y retracto establecido en el art. 30.9 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, “no establece un mecanismo de cierre registral por falta de notificación para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, a diferencia de lo que ocurre en otras disposiciones (cfr. artículos 25 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, 22 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, 25 de la Ley de Montes, 40.2 de la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad, y 38 de la Ley del Patrimonio Histórico Español)”.

Confrontando estos preceptos resulta evidente el diferente tratamiento registral regulado en cada norma. En efecto, el art. 30.9 de la Ley de Carreteras no establece claramente una prohibición de inscripción, a pesar de sí reconocer un derecho de tanteo y retracto a favor del Ministerio de Fomento⁴¹⁷, frente a los demás supuestos en que sí se establece claramente que no puede practicarse inscripción registral sin cumplir

⁴¹⁷ Art. 30.9 Ley de Carreteras: “El Ministerio de Fomento tendrá derecho de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas intervivos de los bienes colindantes con el dominio público viario, a cuyo efecto deberá ser notificada por escrito por los cedentes, o en su defecto por el notario que intervenga en la transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que comprenderá las condiciones esenciales de la transmisión”.

previamente con los requisitos establecidos legalmente⁴¹⁸. No todos estos preceptos tienen especial interés en cuanto al dominio público (por ejemplo los relativos a los derechos de adquisición preferente a favor de los arrendatarios), pero sí son ilustrativos del diferente tratamiento registral dado a estos derechos.

Sí tiene mayor relación con el dominio público el derecho de adquisición preferente establecido en el art. 7 Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. El derecho de adquisición preferente establecido en este precepto sí provoca un verdadero cierre registral (aunque dicho precepto no ha sido recogido en la RDGRN anteriormente mencionada) al establecer en el apartado 2.c) que “Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán transmisión o constitución de derecho alguno sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado”.

El diferente tratamiento registral dado a los supuestos examinados plantea algunas dudas. Así, por ejemplo, no resulta claro a primera vista por qué en el caso de que una finca sea colindante con un monte público existe un derecho de adquisición preferente, al igual que respecto de una colindante con una carretera y, sin embargo en el primer caso sí existe cierre registral (art. 25.2 LM) pero no en el segundo (art. 30.9 de la Ley de Carreteras), siendo ambas fincas colindantes con el dominio público. Es difícil justificar que este diferente tratamiento dependa de la diferente configuración del dominio público viario y forestal, pues en ambos casos existe el correspondiente derecho y la obligación paralela de notificar a la Administración.

13. Inscripción del aprovechamiento del dominio público

Como se anticipó en un epígrafe anterior, al examinar el aprovechamiento del dominio público, dicho aprovechamiento, especialmente si se realiza mediante el título

⁴¹⁸ Establecen los mencionados preceptos: art. 25.5 LAU: “Para inscribir en el Registro de la Propiedad los títulos de venta de viviendas arrendadas deberá justificarse que han tenido lugar, en sus respectivos casos, las notificaciones prevenidas en los apartados anteriores, con los requisitos en ellos exigidos. Cuando la vivienda vendida no estuviese arrendada, para que sea inscribible la adquisición, deberá el vendedor declararlo así en la escritura, bajo la pena de falsedad en documento público”; art. 22.4 LAR: “Para inscribir en el Registro de la propiedad los títulos de adquisición ínter vivos de fincas rústicas arrendadas, deberá justificarse la práctica de la notificación que establece el apartado anterior”; art. 25.5 LMontes: “Los notarios y registradores no autorizarán ni inscribirán, respectivamente, las correspondientes escrituras sin que se les acredite previamente la práctica de dicha notificación de forma fehaciente”; art. 40.2 Ley Patrimonio Natural y Biodiversidad: “Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado”; art. treinta y ocho .5 L Patrimonio Histórico Español: “Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita la propiedad o cualquier otro derecho real sobre los bienes a que hace referencia este artículo sin que se acredite haber cumplido cuantos requisitos en él se recogen”.

de la concesión, tiene una importante faceta hipotecaria⁴¹⁹. Por ello se van a considerar a continuación distintos preceptos que regulan el acceso registral de las concesiones administrativas, dado que las mismas son, por sus características señaladas anteriormente, los actos de aprovechamiento del dominio público que van a tener un acceso más frecuente al Registro de la Propiedad. Se examinarán, no obstante, otros actos susceptibles de inscripción. El análisis que se va a realizar parte del hecho de que las concesiones son objeto de inscripción conforme a la legislación hipotecaria, por lo que partiendo de tal circunstancia pueden analizarse las características sustantivas y régimen jurídico general de dichas concesiones.

13. 1. La inscripción de las concesiones administrativas

Los aspectos hipotecarios de las concesiones administrativas se recogen esencialmente en el Reglamento Hipotecario (además de algunos preceptos específicos respecto a las concesiones de minas, que se han examinado anteriormente), en concreto en tres artículos de alcance general: 31, 60 y 61 RH.

13.1.a) La inscripción en general de las concesiones administrativas: art. 31 RH

El art. 31 RH regula la inscripción en general de las concesiones, introduciendo además algunos conceptos interesantes, como el del patrimonio afecto a la concesión. Desde el punto de vista histórico hay que destacar que ha existido una estrecha vinculación entre las concesiones administrativas y el Registro de la Propiedad desde el origen de este. Aunque la LH de 1861 no regulaba la inscripción de concesiones sí admitía su hipotecabilidad (art. 107.6: concesiones de ferrocarriles; art. 108.10 LH: hipoteca de minas). El RH de 21 de junio de 1861 admitía en su art. 1 la inscripción de concesiones de minas, caminos de hierro, aguas, pastos y otros semejantes. Pero no existían más que normas de escaso rango, hasta que el RH de 1915 reguló la materia sentando unas bases que, en lo sustancial, siguen vigentes.

La concesión administrativa como derecho real

Desde un punto de vista sustantivo, debe recordarse que la teoría de los derechos reales administrativos fue divulgada por RIGAUD, logrando aceptación general en diversos países y carta de naturaleza en España gracias a GONZÁLEZ PÉREZ en 1957, señalando que se trataría de “derechos reales cuyo objeto son cosas de dominio público”. Por tanto se requeriría para su existencia de un verdadero derecho subjetivo (lo que los diferenciaría del mero uso común de los bienes de dominio público, incluso si está sujeto a autorización), que recaiga sobre cosas concretas (por lo que sería un

⁴¹⁹ Existen otros aspectos o facetas importantes relativos al aprovechamiento del dominio público como las cuestiones fiscales. Respecto de las mismas cfr. MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio, *La tasa por utilización o aprovechamiento especial del dominio público en la Doctrina de los Tribunales de Justicia*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2011.

verdadero derecho real y no un derecho a obtener de la Administración cierta prestación; hay que señalar que no hay un verdadero derecho real en las llamadas concesiones puras de servicio público) y que dichas cosas o bienes sean de dominio público (si el derecho recayera sobre un bien patrimonial de la Administración no se trataría de un verdadero derecho real administrativo, sino de puros derechos reales sujetos al Derecho privado). En todo caso, surgen a través del acto administrativo de la concesión demanial o concesión de dominio público. Desde este punto de vista, el título a partir del que nace la concesión sobre un bien de dominio público es constitutivo de esta, ya que sin el mismo no podría utilizarse un bien demanial⁴²⁰.

El art. 97 LPAP establece que el titular de la concesión tiene un “derecho real sobre las obras, construcciones e instalaciones fijas”, de forma que tiene “los derechos y obligaciones de un propietario”. Lógicamente estas afirmaciones deben tomarse con la adecuada prevención: no solo su derecho es temporal como del propio precepto resulta, sino que su derecho de uso o goce se limita, por naturaleza, al contenido típico de la concesión y tampoco tiene pleno poder de disposición, como se verá posteriormente.

Inscripción registral de las concesiones administrativas

Configurada la concesión en los términos que se acaban de indicar, cabe plantear su inscripción en el Registro de la Propiedad, siempre y cuando recaiga sobre bienes inmuebles. La cesión o transferencia es solo del ejercicio o uso, y nunca de la titularidad o dominio de la función, la cual permanece siempre en manos de la Administración. También hay que señalar que es usual en la doctrina distinguir dos grandes grupos dentro de las concesiones administrativas, demaniales y de servicio público, según recaigan sobre el uso y aprovechamiento privativo de bienes demaniales, o a la gestión y explotación de un servicio público⁴²¹. En el primer caso surge un derecho real administrativo, en el sentido antes apuntado, susceptible de ser inscrito registralmente, pero no en el caso de concesión de servicio público⁴²².

Desde el punto de vista histórico, las concesiones demaniales surgieron con la idea de legitimar el uso de los bienes de dominio público (una de cuyas primeras manifestaciones es la Real Orden de 14 de marzo de 1846, que exigió concesión administrativa para el aprovechamiento de las aguas públicas). Posteriormente su concepto se extendió a los servicios públicos, existiendo normalmente un nexo o lazo entre los servicios públicos objeto de concesión y el dominio público sobre el que se prestan⁴²³. Finalmente, hay que indicar que el CC hace una aproximación imprecisa al

⁴²⁰ FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, *Las concesiones administrativas de dominio público*, 2ª ed., ed. Civitas, Navarra, 2012, p.98

⁴²¹ PAREJO GÁMIR, Roberto, “Transmisión y gravamen de concesiones administrativas”, RAP n. 107 (mayo-agosto 1985), p. 12.

⁴²² BLANQUER CRIADO, David, *Los contratos del sector público*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 702.

⁴²³ BLANQUER CRIADO, David, *La concesión de servicio público*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 58 y 59.

tema de las concesiones. Su art. 336 considera bienes muebles a los “contratos sobre servicios públicos” (hoy día cabría incluir las concesiones de servicio público), siguiendo un criterio que ha sido calificado como “principio de que abundancia no daña”⁴²⁴. El art. 334 al enumerar los bienes inmuebles, cita en su número 10 a las “concesiones administrativas de obras públicas” (cabría incluir en dicha expresión todas las concesiones demaniales, pero no las de servicio público⁴²⁵). Por tanto es lícito concluir que solo las concesiones demaniales tienen la consideración de bienes inmuebles y solo ellas deben ser inscribibles en el Registro, pero sin que puedan ser consideradas como una verdadera propiedad, sino más bien como un inmueble por analogía (en este sentido de entender que las concesiones mineras no constituyen una verdadera propiedad minera, se manifiesta la STS de 19 de octubre de 1995).

Pero señalar que solo las concesiones demaniales sobre bienes inmuebles son inscribibles es insuficiente, porque hay algunas concesiones mixtas, que son de servicio y dominio que también serían inscribibles. Por tanto solo quedarían fuera del Registro las concesiones de servicio puras, sin base dominical, aunque lo cierto es que son cada día más escasas, dada la liberalización de sectores económicos tradicionalmente planificados: electricidad, gas, transportes o suministro de agua. El mecanismo que se utilizaría es el de la autorización, regulando el uso compartido de las infraestructuras demaniales básicas: red de alta tensión, vías férreas o conducciones de telefonía. Además, hay que insistir que debe diferenciarse lo que es una verdadera concesión de una mera autorización.

Como ejemplos de concesiones inscribibles pueden citarse las de aguas terrestres (art. 64 RH), las de minas de la LMi (art. 62 RH), las de explotación de instalaciones de energía eléctrica (art. 67 RH), las concesiones sobre la zona marítimo-terrestre de la LC (ya desde la mencionada RDGRN de 18 de abril de 1969, y actualmente la propia LC), las concesiones de marismas (admitidas en diversas RRDGRN como las de 20 de octubre de 1977, 20 de junio de 1983 y 13 de junio de 1992), las de puertos (art. 81 y ss. LPu), las de autopistas (Ley 8 /1972), las de construcción y posterior explotación de estacionamientos subterráneos en el subsuelo de calles y vías públicas (cfr. RDGRN de 27 enero 1998), las de hidrocarburos (en su Ley 34/1998), etc, sin que haya *numerus clausus*.

Otras figuras afines: autorizaciones administrativas, afectación de bienes a un servicio público y su reversión

En todo caso, serán objeto de inscripción las concesiones pero no las autorizaciones. En este sentido se manifestaría la RDGRN de 18 de abril de 1969 que destaca cómo la concesión pero no la autorización origina un verdadero derecho real, supone la sujeción de la Administración a un plazo fijo y no es libremente revocable⁴²⁶.

⁴²⁴ JÁIMEZ TRASSIERRA, M. Carmen, en comentario al art. 336, en PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS, Ana, *op. cit.*, p. 835.

⁴²⁵ PAREJO GÁMIR, Roberto, “Transmisión...” *op. cit.*, p. 15.

⁴²⁶ Sobre la característica de la libre revocación del acto administrativo original como elemento diferenciador entre la concesión, inscribible registralmente, y la autorización, no inscribible, con 225

Frente a este criterio, admitiendo la inscripción de las autorizaciones administrativas, se manifiesta GÓMEZ GÁLLIGO⁴²⁷. En todo caso, hay que recordar cómo la distinción entre la autorización y la concesión se ha ido difuminando⁴²⁸.

El art. 31 RH regula otro concepto clave que es el de la afectación (o vinculación, o incorporación) de bienes a un servicio público prestado en régimen de concesión en virtud de la cual pasan a formar una unidad con la concesión misma. Ello determina que extinguida la concesión, sean también adquiridos tales bienes por la Administración concedente. A esta adquisición se la suele denominar reversión de bienes e instalaciones, que no debe confundirse con el derecho de reversión existente en los casos de expropiación forzosa. Se trata de un fenómeno complejo, pero que se aplica siempre en casos de concesión de servicio y que nunca se daría en una concesión demanial pura.

Son relevantes a efectos del Registro aquellas que se dan respecto a concesiones mixtas de dominio y servicio: ferrocarriles, puertos, aparcamientos subterráneos, canales de navegación, etc. Para que tenga aplicación el concesionario debe crear la empresa prestadora, ya que ello permite que pueda producirse la incorporación de nuevos bienes que quedan afectados a la concesión, y la desafectación de otros que ya no sean necesarios para la prestación del servicio. Pueden ser muy variados los bienes afectos, ya que pueden ser bienes demaniales, públicos patrimoniales, privados, pertenecientes al concesionario o no. No está totalmente clara la situación jurídica de estos bienes durante la concesión, pues concurren derechos del concesionario con otros de la Administración. La tesis tradicional sostiene que son ya de titularidad de la Administración. La más reciente y seguida por la doctrina, considera que la propiedad permanece en el concesionario, sin perjuicio de la afectación y sujeción a reversión. Este último, además, es el criterio del RH.

Desde el punto de vista registral, cabe señalar que la constancia registral del patrimonio vinculado a la concesión se verifica a través de una nota marginal doble: en el folio de la concesión y en la propia finca afectada. Esto permite una vinculación o conexión entre las fincas registrales, pero sin que se produzca una verdadera agrupación o agregación. Esto es así porque la concesión y las fincas incorporadas constituyen una especie de patrimonio separado: la enajenación o gravamen de la concesión comprenderá siempre la de los bienes afectados y no cabrían transmisiones o gravámenes separados de las fincas afectadas, salvo autorización administrativa expresa. Extinguida la concesión, jugará la reversión: se practicará una inscripción a favor de la Administración concedente, con cancelación de todos los asientos contradictorios posteriores a la constancia registral de la reversión, que a veces requerirá

independencia del nombre que se le dé al dicho acto, insiste FERNÁNDEZ CABALEIRO, Eugenio, en el comentario que hace a dicha Resolución en RCDI, n. 476 (enero-febrero 1970), p. 142.

⁴²⁷ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, "Inscripción de estaciones de servicio en el Registro de la Propiedad", BCNR, n. 307 (enero 1994), pp. 65 a 69.

⁴²⁸ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., "Cuestiones...", *op. cit.*, p. 151.

la consignación de que trata el art. 175.3 RH. La falta de inscripción del derecho de reversión puede dar lugar a un tercero protegido por la fe pública registral.

El último párrafo del precepto, que debería haberse incluido en el artículo 32 RH, ha dejado de tener interés en la actualidad.

13.1.b) Primera y posteriores inscripciones de las concesiones: art. 60 RH

Examinado de forma somera el art. 31 RH (que establece, como se ha señalado, normas generales relativas al acceso al Registro de las concesiones y régimen del patrimonio afecto o incorporado), corresponde ahora referirse al art. 60, relativo a la inmatriculación e inscripciones posteriores de las concesiones. Debe tenerse en cuenta también lo dispuesto en el art. 61 RH y también algunas alusiones en otros preceptos: art. 107 nº 6 LH, 44 nº 6 RH, 301 RH, junto con lo establecido en las normas especiales aplicables a determinadas concesiones: minas, aguas, electricidad, etc. (arts. 62 y ss. RH).

Inmatriculación de concesiones administrativas: su problemática

Por inmatriculación de las concesiones se entiende la primera inscripción a practicar, que es el acto mismo del otorgamiento de la concesión. Se trata de una anomalía dentro del sistema español de inscripciones, basado en el principio de que siempre la primera inscripción ha de ser de dominio (art. 7 LH). Por tanto la concesión tiene la consideración de verdadera finca registral (como resulta por otra parte del art. 44.6 RH) y no un derecho sobre una finca. Como señala DÍAZ FRAILE⁴²⁹ “La concesión administrativa recibe un trato de “finca especial” ... la concesión abre folio registral con virtud inmatriculadora sin que sea precisa la previa inscripción o inmatriculación a favor del Estado o del ente público concedente de la porción de terreno sobre la que recae la concesión...”.

Pero este mecanismo tenía sentido cuando antes de la reforma del RH de 1998 no se admitía la inscripción de los bienes de dominio público: si estos no estaban inscritos, era lógico permitir la inscripción de las concesiones sobre los mismos, lo que solo podría llevarse a cabo mediante la inmatriculación de la propia concesión. Al admitirse con la reforma del art. 5 RH que los bienes de dominio público se inscriban en el Registro, puede defenderse, como se señaló anteriormente, que para inscribir una concesión deba preceder la inmatriculación de la correspondiente porción del dominio público afectado, a favor de la Administración titular y concedente, máxime teniendo en cuenta que la inscripción de los bienes públicos es obligatoria desde la LPAP de 2003⁴³⁰.

⁴²⁹ DÍAZ FRAILE, Juan María, “Régimen jurídico-registral de las concesiones administrativas”, en *Libro homenaje a Rey Portolés*, Ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1998, p. 738.

⁴³⁰ Abogan por la derogación del artículo 44.6 RH, considerando que la inscripción de las concesiones debe quedar sometida a la regla general de previa inscripción de la finca sobre la que recae (acudiendo si no está inmatriculada dicha finca al mecanismo general previsto en el art. 203.2 LH, establecido

En cualquier caso se entiende que el acceso al Registro de las concesiones administrativas puede comprender tres modalidades, todas ellas admisibles legalmente, y respecto de las cuales la elección de una u otra dependerá del caso concreto. Si consta inscrita en el Registro la finca demanial sobre la cual recae objeto de la concesión a favor de la Administración concedente, no será necesario inscribir la concesión en folio independiente, sino que bastará una segunda inscripción, como en cualquier otro caso en que se constituya un derecho sobre una finca. Si no consta previamente inscrita la finca parece aplicable el sistema previsto en el RH, inmatriculando la concesión. Pero aún cabe una tercera posibilidad, ya que conforme al art. 301 RH, si en el momento de otorgarse la concesión, no se procedió a su inmatriculación, por cualquier razón, cabría practicarla en un momento posterior, con motivo de cualquier transmisión.

En cuanto al título inscribible, el texto reglamentario señala la escritura pública y, si no se exige el otorgamiento de esta, el título mismo de la concesión. Aunque históricamente el otorgamiento de la escritura era la regla general, en la actualidad solo alguna disposición aislada sigue exigiéndola, como el art. 10 de la Ley de Autopistas de peaje de 10 de mayo de 1972. El reglamento impone que la inscripción exprese, literalmente el pliego de condiciones generales, el traslado de la Ley o resolución administrativa de concesión y las condiciones particulares y económicas. Esto parece desafortunado, pues supone llenar el Registro con una serie de prescripciones de tipo económico y técnico, largas y farragosas, y sin ningún sentido jurídico.

Asientos posteriores relativos a las modificaciones objetivas que afecten a la concesión administrativa

Como se señaló anteriormente no solo tiene acceso al Registro la constitución inicial de la concesión, sino que también otras modificaciones que le afecten tienen reflejo registral. A ellas se refiere el precepto comentado, que cita expresamente ciertas modificaciones objetivas tales como el replanteo, la construcción, suspensión o recepción de las obras, las modificaciones de la concesión y del proyecto, la rescisión de las contrataciones y cualesquiera otras. Entre estas últimas podríamos situar los casos ya indicados anteriormente de afectación o incorporación a la concesión de otras fincas a fin de formar una unidad con aquella, en las que lo que procede es la práctica de notas marginales, en la forma ya vista.

Pero también las modificaciones de derechos u obligaciones verificadas de mutuo acuerdo, o impuestas unilateralmente por la Administración en ejercicio de su *ius variandi* deben acceder al Registro, además de cualquier otra alteración de carácter material o modificación del objeto. Merece un comentario específico la realización de las obras objeto de la concesión ya que se plantea el problema de si son necesarios los requisitos ordinarios de las obras nuevas (licencia municipal y certificación del técnico competente). En principio hay que atender a cada caso concreto, ya que debe examinarse si es un caso de competencias concurrentes o excluyentes. Parece exigible

respecto de los derechos reales sobre fincas no inscritas) SÁNCHEZ CALERO, Francisco Javier y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca, *Manual de Derecho Inmobiliario Registral*, 5ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 45.

en todo caso el certificado técnico, pues se trata de acreditar una cuestión puramente fáctica. Respecto al título formal, hay que señalar que antes de la reforma de 1982 se exigía como título inscribible escritura pública. Actualmente se entiende que basta el correspondiente documento administrativo, excepto en algún caso como la declaración de obra nueva, ya que si no hay alteración del Proyecto inscrito, es el contratista el que la declara y no la Administración (otra cosa es que deba constar la recepción o la conformidad de la Administración concedente a la obra ejecutada). Lo mismo si se constituye una propiedad horizontal.

Además de las modificaciones objetivas, es posible que la concesión quede sujeta a modificaciones subjetivas tales como transmisiones o gravámenes, que se examinarán posteriormente. También se analizará posteriormente el último acto relativo a las concesiones, su extinción.

13.1.c) Algunas cuestiones de mecánica registral: art. 61 RH

Hasta ahora se han examinado cuestiones esencialmente sustantivas relativas a las concesiones, aunque recogidas en el propio Reglamento Hipotecario. Sin embargo el artículo siguiente, el 61 RH, trata de una cuestión eminentemente registral como es la de determinar cuándo y cómo procede practicar inscripciones principales o de referencia. Hay que advertir que este precepto solo tiene un sentido recto si tenemos en cuenta su origen histórico, que se encuentra en normas aparecidas en la década de los sesenta del siglo XIX. En principio era solo aplicable a las concesiones ferroviarias, después a otras de obras públicas, como las de canales de navegación, y, tras la reforma de 1982, tiene alcance genérico. Pero lo cierto es que no puede aplicarse a todo tipo de concesión.

Es una norma, como se ha indicado, de pura técnica hipotecaria, sin alcance sustantivo. Trata de dar respuesta a ciertos supuestos frecuentes en cuanto a las concesiones administrativas, ya que se trata de aquellas en que la porción del dominio público sobre el que recaen, presenta una gran extensión, lo que ocasiona problemas con el sistema de organización por fincas sobre el que está establecido nuestro Registro de la Propiedad. La respuesta que se arbitra es la de utilizar el sistema de inscripciones principales y de referencia. No obstante hay que advertir que el último párrafo es especialmente oscuro.

La inscripción múltiple como solución para las concesiones de gran extensión geográfica

El sistema que se establece es el de la inscripción múltiple. Ello supone la existencia de una pluralidad de asientos o folios registrales, entre los que hay uno principal y otros de referencia, que más que publicar la existencia y dar publicidad a la totalidad del derecho al que se refieren, publican que existe otro asiento al que se remiten y en el que se encuentra el derecho de que se trate. Esta necesidad surgió con las concesiones de ferrocarriles, dada su extensión longitudinal. Son posibles distintas soluciones teóricas: destinar a los ferrocarriles un libro especial del Registro (Ley prusiana de 8 de julio de 1902 y Ley suiza de 24 de junio de 1874), utilizar el sistema

normal de inscripción que recogía el art. 2 RH, se inmatricula el ferrocarril en cada Registro y en cada ayuntamiento que atraviese⁴³¹, o seguir un sistema mixto que supone la inscripción total en un Registro, el correspondiente al punto de arranque o cabecera, e inscripciones de referencia en los demás Registros atravesados por el ferrocarril. Este último es el sistema adoptado en España, desde 1867, para los ferrocarriles (y, posteriormente, también para montes –art. 30- y para concesiones mineras –art. 62, y tras la reforma de 1982, con alcance general).

En realidad la inscripción principal es una inscripción ordinaria y normal. Se practica en el Registro correspondiente al punto de arranque, según determine la Administración. Las inscripciones de referencia se practican en los demás Registros ocupados por la concesión, siendo inscripciones más breves que se remiten a la inscripción principal. Este sistema es aplicable aparentemente a cualquier concesión hoy día, pero el hecho de que el precepto utilice los términos de punto de arranque y de término parece excluir otro tipo de concesiones en que no existan tales puntos (en las que se aplicará el sistema general del art. 2 RH). En la inscripción principal se harán constar los sucesivos gravámenes que pudieran constituirse, no en las de referencia. Pero conforme al art. 61 último párrafo, debe entenderse que si el gravamen afecta solo a una porción concreta del terreno ocupado por la concesión, deberá figurar además de en la inscripción principal, en el libro del municipio donde se ejerce, por lo que en buena medida se desdibuja el sistema indicado.

Una cuestión puramente registral y no regulada especialmente tiene lugar en los supuestos en que la concesión engloba al mismo tiempo otras unidades jurídicas independientes también susceptibles de inscripción y de negociación jurídica. Un ejemplo típico serían los puntos de atraque en los puertos deportivos: el concesionario transmite parte de su titularidad, o al menos, parte del contenido jurídico y económico que ampara esa titularidad. En estos casos parece posible acudir al mecanismo registral del folio múltiple (previsto por ejemplo para las plazas de garaje en el art. 68 RH), de forma que a cada una de dichas subunidades se les abra folio independiente. Por tanto, registralmente, existirá un folio abierto a la concesión (en los términos de los examinados arts. 31, 60 y 61 RH) y distintos folios donde se hagan constar tales unidades independientes (y vinculados al folio principal mediante las correspondientes notas marginales conforme al mecanismo previsto en el art. 68 RH)⁴³².

13. 2. Transmisión y gravamen de las concesiones administrativas

⁴³¹ Este sistema tradicional de inscripción de una finca en más de un Registro ha variado con el RD 195/2017, de 3 de marzo, cuya DF 1ª modifica el referido art. 2 RH estableciendo un sistema de competencia única, de forma que el Registro competente es aquel en el que radique la mayor parte de la finca, de modo que se evita la duplicidad de historiales registrales (uno por cada Registro que era competente) por un historial único (que se llevará en el Registro donde se sitúe la mayor parte de la finca).

⁴³² Cfr. UTRERA RAVASSA, Cayetano, “Aspectos registrales de las concesiones de puertos”, RCDI n. 555 (marzo-abril 1983), pp. 345 a 392.

Actualmente en nuestro Derecho y en el comparado, se admite dicha transmisión tanto entre vivos como por causa de muerte. Esta regla se recoge tanto en la legislación general como en la sectorial. Así se recogió ya en la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (art. 66, respecto a las concesiones de servicio, previa autorización administrativa).

13.2.a) Autorización previa o notificación posterior en la transmisión de concesiones administrativas

Tradicionalmente fue normal distinguir entre las concesiones de servicio que si bien serían, en términos generales, transmisibles entre vivos por cualquier título válido, necesitarían de autorización administrativa previa, de las concesiones de dominio público ya que, sin perjuicio de lo que se establezca en sus respectivas normas especiales, la regla general sería que basta a estos efectos la simple notificación, sin necesidad de autorización⁴³³. El argumento en que se fundamentaría tal distinción radicaría en el hecho de que las concesiones de servicio público se habrían otorgado en buena medida en base a las características personales del concesionario, frente a un carácter menos subjetivo que incidiría en las de dominio público. Por tanto, el sistema de notificación previa, sin norma especial que estableciera otra cosa, parecería aplicable exclusivamente a las concesiones demaniales puras, sin fase previa de obra pública ni matiz de servicio público.

A pesar de la claridad del esquema anterior, se plantean algunos problemas, como en los supuestos en que más que transmitir la concesión, lo que tiene lugar es la transmisión del capital social de la empresa concesionaria⁴³⁴. No obstante, el problema más importante se plantea en muchas ocasiones en determinar precisamente si se trata de una concesión demanial pura o si existe el señalado matiz de servicio público que determinaría la necesaria autorización para la transmisión de la concesión. Un ejemplo que se ha señalado tradicionalmente para destacar estas dificultades es el de las concesiones mineras: en la regulación de la transmisión de los derechos mineros (arts. 94 y ss. LMi) se establecen distintos supuestos de autorizaciones administrativas, pero el artículo 101 termina declarando que tales autorizaciones son “únicamente a efectos administrativos, dejando a salvo los derechos y obligaciones de carácter civil”. No parece posible, sin embargo, la inscripción registral de la transmisión de una concesión

⁴³³ PAREJO GÁMIR “Transmisión...”, *op. cit.*, pp. 43 y 44

⁴³⁴ Respecto de las concesiones de servicio (excluyendo expresamente a las de dominio público) se analiza si la adquisición del capital social del concesionario es o no un acto de transmisión de la concesión y por tanto está sujeta o no a la correspondiente autorización administrativa, en REDONDO TRIGO, Francisco, “La adquisición de capital social del concesionario público, ¿un supuesto de cesión contractual a los efectos de autorización administrativa?”, RCDI n. 764 (noviembre-diciembre 2017), pp. 3327 a 3344.

minera sin haber obtenido la correspondiente autorización administrativa⁴³⁵. Esta cuestión fue analizada con mayor detalle al examinar el régimen jurídico específico aplicable a las minas.

Sin embargo actualmente se abre paso en la legislación la idea de la necesidad de autorización para la transmisión de la concesión. No obstante la regulación en esta materia es fragmentaria, magra y llena de lagunas⁴³⁶. Pero además, no solo hay que acudir a la LPAP y a distintas leyes especiales, sino que debe atenderse también a otra ley de alcance general como es la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. El art. 214 LCSP prevé la cesión por parte del contratista de sus derechos y obligaciones pero exigiendo la pertinente autorización por parte del órgano de contratación. El art. 98 LPAP no habla de autorización previa a la transmisión de la concesión, pero sí de “previa conformidad”.

En todo caso, parece exigible tanto en los casos de autorización como en los de notificación que se acredite su realidad para poder practicar la correspondiente inscripción. Más discutible es, no obstante, determinar si en los casos en que se requiera autorización para la transmisión, es imprescindible que la misma se produzca antes del acto traslativo, o si es posible la autorización *ex post*⁴³⁷.

13.2.b) Otras cuestiones relativas a la transmisión de concesiones

Cabe referirse, en primer lugar al título formal exigible para su inscripción registral. En realidad cabe concluir que frente a lo que ocurre en la inmatriculación en que el propio título de la concesión es título inmatriculador, el título inscribible en el caso de la transmisión debe ser la correspondiente escritura.

Por otra parte, debe señalarse alguna peculiaridad respecto de la transmisión de la concesión por causa de muerte. Como se señaló anteriormente, las concesiones en general son transmisibles por causa de muerte. Existen algunas excepciones lógicas, como los supuestos en que el concesionario sea una persona jurídica (lo que es obligatorio en las autopistas de peaje, por lo que la concesión de las mismas no puede ser, lógicamente, objeto de sucesión hereditaria). En principio la transmisión *mortis causa* de las concesiones se sujeta a las reglas civiles ordinarias, sin perjuicio de la necesaria autorización o notificación. Aunque desde el punto de vista civil ofrece dudas la situación existente tras la muerte del causante y antes de obtener la autorización o practicar la notificación, desde el punto de vista registral, no cabe inscripción más que si se acredita la que corresponda. En caso contrario solo procede anotación preventiva por derecho subsanable.

⁴³⁵ PAREJO GÁMIR “Transmisión...”, *op. cit.*, p. 49.

⁴³⁶ JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, *op. cit.*, p. 475.

⁴³⁷ PAREJO GÁMIR en “Transmisión...”, *op. cit.*, pp. 33 y 34, se manifiesta en contra de la admisibilidad de la autorización posterior al acto traslativo.

13.2.c) El gravamen de las concesiones administrativas

Las concesiones pueden ser objeto de transmisión entre vivos o por causa de muerte y, además, son susceptibles de gravamen. En realidad, no cabe duda de que caben derechos reales sobre la concesiones, especialmente hipoteca (art. 107.6 LH)⁴³⁸. En principio dicha hipoteca, sin perjuicio de algunas especialidades, se rige esencialmente por lo establecido en las normas civiles e hipotecarias generales. La LPAP admite expresamente la hipoteca de la concesión, que recae como señala el párrafo 1º del apartado 1 de su artículo 98 sobre “las obras, construcciones e instalaciones”. En el párrafo segundo se establece imperativamente la necesidad de obtener autorización por parte de la autoridad competente. Sin tal autorización se producirá el cierre registral, como señala su último inciso. Continúa estableciendo el apartado 1 en su último párrafo la necesaria previsión de extinción de la hipoteca sobre la concesión en el momento en que se extinga el plazo de la misma. Este precepto, además de la normativa hipotecaria aludida (art. 107.6 LH y los examinados artículos 31, 60 y 61 RH), deben ponerse en relación con el art. 273 y ss. LCSP. El primero de dichos artículos establece claramente la necesidad de autorización para la hipoteca de la concesión.

No es posible la hipoteca sobre la concesión administrativa si esta no está previamente inscrita. Por tanto, si bien la inscripción de la concesión no es obligatoria, como es la regla general respecto de los actos inscribibles en nuestra legislación, sí es imprescindible dicha inscripción para poder constituir hipoteca sobre la misma. Lo que no es obligatoria es la previa inscripción de los bienes afectos⁴³⁹.

No obstante, del examen de esta toda esta normativa, surge la duda de si la hipoteca de concesión es o no una verdadera hipoteca: lo que es objeto de garantía y debe ser por tanto preservado no es tanto el inmueble sobre el que en última instancia recae la concesión sino la concesión misma, entendida como “empresa en marcha”⁴⁴⁰. Desde un punto de vista estrictamente registral lo que se hipoteca es una finca especial, que no es otra que la propia concesión, por lo que las peculiaridades que puedan surgir tienen su origen precisamente en la naturaleza de dicha finca especial. En realidad, la hipoteca sobre concesión administrativa es una excepción a la regla general de que solo los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos que sean transmisibles pueden ser hipotecados⁴⁴¹. No obstante lo cierto es que también en nuestra legislación se permite la hipoteca sobre derechos reales inscribibles de transmisibilidad limitada

⁴³⁸ Para una visión general de la problemática de la hipoteca de la concesión administrativa cfr. CUMELLA GAMINDE, Antonio, y NAVARRO FLORES, Jorge, *op.cit.*, pp. 143 a 148.

⁴³⁹ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “La hipoteca de la concesión de obra pública y su conexión con la normativa hipotecaria”, RCDI n. 676 (marzo-abril 2003), p. 1053.

⁴⁴⁰ JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, *op. cit.*, p. 484.

⁴⁴¹ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “La hipoteca...” *op. cit.*, p. 1049.

(como admitió la RDGRN de 26 de octubre de 1998 respecto del arrendamiento financiero).

Una de las características esenciales de las hipotecas sobre concesión administrativa es la limitación temporal inherente a toda concesión, ya sea por expiración del plazo, por incumplimiento de las obligaciones o condiciones impuestas, por rescate y además por otros supuestos de variada naturaleza recogidos específicamente en cada título concesional⁴⁴². Por ello la regla tercera del art. 175 RH prevé la cancelación de la inscripción de hipoteca sin necesidad del consentimiento del concesionario, una vez resuelto su derecho.

13. 3 Extinción de las concesiones administrativas

Las causas de extinción de las concesiones son muy variadas, pudiendo distinguirse sin ánimo exhaustivo causas objetivas (como el transcurso del plazo) voluntad del concesionario (supuestos de renuncia) voluntad de la Administración (mediante rescate, caducidad o revocación), mutuo disenso y desaparición de la base de la concesión (por supresión del servicio o destrucción del dominio público). Cada causa origina un procedimiento distinto de cancelación y tiene sus propias peculiaridades. Así el transcurso del plazo plantea problemas cuando no está totalmente claro cuál es y además, caben prórrogas o nuevas concesiones. Respecto a los supuestos de renuncia del concesionario y de mutuo disenso, se entiende que debe constar en escritura pública, por aplicación del art. 1280 CC, y haber sido aceptada por la Administración. En los casos de extinción por acto administrativo puede darse rescate (extinción unilateral basada en motivos de oportunidad, con la correspondiente indemnización para el concesionario) o declaración de caducidad (que según los casos puede dar lugar o no a una indemnización). No obstante, hay que señalar que el acto declaratorio de la caducidad o del rescate debe dictarse después de un procedimiento administrativo con intervención del concesionario y de otros posibles interesados.

Desde el punto de vista práctico, hay que señalar que es de sumo interés que la iniciación de ese procedimiento se haga constar mediante nota marginal que advierta a posibles terceros. El art. 183 RH, dictado para concesiones mineras, puede ser aplicable por analogía a todo tipo de concesiones. Hay que recordar que el acto administrativo ha de ser firme para poder ocasionar la correspondiente cancelación registral. Un caso de desaparición de la base física de la concesión, el dominio público, viene constituido por la denominada concesión de marismas. Se trata de una figura discutida y que ha dado lugar a abundante literatura y jurisprudencia, pero en todo caso es evidente que si se realizan las obras de desecación, los terrenos pasarían a ser propiedad privada del concesionario, previo consentimiento de la Administración. La peculiaridad registral en este caso se encuentra en que el asiento a practicar no sería una cancelación, sino una inscripción de conversión de concesión en dominio ordinario.

⁴⁴² CHICO ORTIZ, José María, *Estudios...*, *op. cit.*, T. II, pp. 1391 y 1392.

Como última cuestión relativa a la extinción de la concesión, además de que en ciertos casos procede la reversión como ya se ha visto, cabe mencionar el grave problema que puede plantearse respecto a los casos en que deba procederse a la extinción de los asientos posteriores (por ejemplo si se han constituido derechos reales limitados sobre la misma concesión). La extinción de la concesión debe provocar la extinción y cancelación de todos los asientos posteriores. Pero debe tenerse en cuenta que siempre debe constar que han sido oídos en el expediente, debidamente citados, los titulares registrales, excepto los posteriores a la nota marginal del art. 183 RH, si se ha practicado; y que en todos los casos en que proceda indemnización, debe acreditarse el depósito o consignación a favor de los titulares registrales posteriores (art. 175.3 RH y 110.2 LH). Por tanto la extinción de la concesión no conlleva siempre la cancelación automática de hipotecas u otros derechos reales establecidos sobre la misma. Por tanto, si se produce la extinción de la concesión por impago del canon es necesario arbitrar un sistema de notificación al acreedor hipotecario, que podría llegar incluso a subrogarse y continuar en la explotación de la concesión, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por la Administración concedente⁴⁴³.

13.4 Algunas normas especiales relativas al aprovechamiento del dominio público

Para terminar el examen de la inscripción de las concesiones administrativas en el Registro de la Propiedad hay que recordar la existencia de normas especiales que también tienen aplicación en la materia. Precisamente en algunos casos es la concesión la que es objeto de especial preocupación por la ley especial, como ocurre en el caso de la LMi respecto a este tipo de concesiones. En otros casos no es la finalidad esencial de la ley el regular tales concesiones, pero si vienen a hacerlo, suelen plantear algunas especialidades. Cabe destacar las concesiones que amparan la ocupación por los particulares de determinadas parcelas del dominio público marítimo-terrestre por medio de obras o instalaciones no desmontables (art. 64 LC)⁴⁴⁴. Tales concesiones son transmisibles, hipotecables e inscribibles en el Registro de la Propiedad, como expresamente señala el art. 70 LC. Hay que recordar que, en principio, la concesión administrativa no supone el reconocimiento de un derecho preexistente, sino que lo otorga o constituye, por lo que su otorgamiento es discrecional (art. 67 LC), aunque no arbitrario. Sin embargo la DT 1ª LC prevé un verdadero derecho a obtener la concesión⁴⁴⁵, ya que señala que “los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión”.

⁴⁴³ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, *Práctica hipotecaria*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 121.

⁴⁴⁴ Por ejemplo, instalaciones destinadas a vivienda o industria (STS de 16 de abril de 1998).

⁴⁴⁵ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Costas”, *op. cit.*, Vol. II, p. 329.

También pueden destacarse los usos privativos adquiridos por concesión relativos al dominio público hidráulico (arts. 59 y ss LA). Sí se prevé la inscripción en el Registro de la Propiedad de los contratos de cesión del uso del agua⁴⁴⁶ (art. 68 LA), aunque no expresamente sobre las concesiones de agua en general (reguladas en los arts.59 y ss.). En todo caso, por su contenido patrimonial, tales concesiones son inscribibles, sin perjuicio de su inscripción además en el Registro (administrativo) de Aguas del art. 80 LA⁴⁴⁷.

Respecto de los bienes pertenecientes a las entidades locales, más interesante que el examen relativo a las peculiaridades (arts. 78 y ss. RBEL) es destacar la problemática que ha planteado la utilización por numerosos Ayuntamientos de técnicas de flexibilización y agilización mediante la utilización de entes y sociedades públicas municipales. El problema se concreta en el hecho de que en muchos casos se ha encomendado a tales entes el otorgamiento de licencias y concesiones, que pueden utilizar fórmulas típicas del derecho privado, limitando la aplicación de los requisitos de publicidad y concurrencia previstos por las normas jurídico públicas. Tales prácticas son rechazables⁴⁴⁸ y pueden ser objeto de calificación registral conforme a lo previsto en el art. 99 RH, ya que corresponde al Registrador calificar, entre otras cuestiones, la competencia del órgano administrativo que dicta el acto objeto de inscripción así como los trámites esenciales del procedimiento⁴⁴⁹.

13.5 Inscripción registral de otros actos de aprovechamiento del dominio público

Por último hay que señalar la existencia de algunas especialidades relacionadas con el acceso al Registro de la Propiedad de los actos de aprovechamiento del dominio público distintos de las concesiones. Además de la posibilidad legal de inscribir las concesiones administrativas sobre tales bienes, y sin perjuicio de la posibilidad de que también pudiera plantearse la inscripción de las autorizaciones administrativas (en los términos señalados anteriormente), lo cierto es que hay supuestos específicos que plantean dudas en cuanto a su inscripción. Son dos los casos que pueden destacarse: el aprovechamiento de los bienes comunales y los supuestos de disociación entre el dominio público y la infraestructura pública.

En cuanto al aprovechamiento común y gratuito por parte de los vecinos a cuyo favor se establece el uso de los bienes comunales, en principio no plantearía problemas reconocer que el mismo no tiene acceso al Registro de la Propiedad. Pero pueden plantearse dudas en los casos en que dicho aprovechamiento no sea gratuito, por

⁴⁴⁶ Cfr. ROSA MORENO, Juan, *op. cit.*, Vol. II, p. 384.

⁴⁴⁷ Cfr. PLAZA MARTÍN, Carmen, *op. cit.*, pp. 1024 y ss.

⁴⁴⁸ CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio *op. cit.*, p. 266.

⁴⁴⁹ Cfr. RDGRN de 13 de marzo de 2007.

establecerse un canon (destinado a la custodia, conservación y administración de los bienes, conforme al art. 77 TRLRL), o si ha existido una previa subasta, adjudicándolo por precio incluso a no vecinos (art. 75.3 TRLRL)⁴⁵⁰. En estos casos parece posible que pueda inscribirse el aprovechamiento, pues puede surgir un verdadero derecho sobre el bien y puede existir un interés genuino en su protección a través de la inscripción registral.

En los casos de disociación entre el dominio público y la correspondiente infraestructura, existe una novedosa técnica administrativa que ha supuesto permitir la construcción de bienes destinados a la prestación de servicios públicos pero que, sin embargo, no son y no pueden ser dominio público. Se trata, en suma, de supuestos englobables dentro de los supuestos de colaboración público privada, de forma que la titularidad de los bienes recae sobre entidades instrumentales de derecho privado, de forma que no pueden ser demaniales⁴⁵¹. Aunque el régimen jurídico es complejo, debe entenderse que al existir un relación dominical de carácter privado sobre tales bienes, es posible aplicar el régimen protector registral.

14. El deslinde del dominio público

Anteriormente se ha hecho referencia al deslinde regulado en la legislación de Costas en particular y respecto de los bienes de la Administración en general, pero, tal y como se indicaba, es necesario hacer alguna referencia al deslinde en sí mismo considerado. Para ello se va a realizar a continuación un examen somero del concepto del deslinde y se va a examinar su relación con el Registro de la Propiedad y con el dominio público.

14.1 El deslinde en general

El deslinde en su sentido técnico sería el acto formal por el que se distinguen los límites de una propiedad, de tal forma que más que indicar quién es el propietario, lo que determina es la forma y dimensiones de una finca. Una vez delimitadas las fincas, deslindadas, puede procederse a su amojonamiento, que no sería sino plasmar físicamente los límites de una finca⁴⁵². Establecidos tales límites es posible, por ejemplo, determinar la exacta superficie de un predio.

⁴⁵⁰ Cfr. COLOM PIAZUELO, Eloy, “Los bienes...”, *op. cit.*, pp. 284 a 286.

⁴⁵¹ HERRAZ EMBID, Paloma, “Régimen general de las obras públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *op. cit.*, p. 363.

⁴⁵² BENÍTEZ AGUADO, Emilio, “Deslinde y amojonamiento de términos municipales”, *Revista CT: Catastro*, n. 60 (julio 2007), p. 91.

Legalmente el procedimiento de deslinde puede ser judicial o administrativo (respecto de bienes pertenecientes a la Administración, sean patrimoniales o de dominio público). La existencia de ambos tipos de deslinde ha planteado algunos problemas. La jurisprudencia en general ha señalado que el deslinde administrativo no es obstáculo para el ejercicio de acciones judiciales (SSTS de 17 de diciembre de 1992, 13 de noviembre de 1968 o 16 de abril de 1984), especialmente en lo que se refiere a la determinación de quién es el propietario⁴⁵³.

La facultad de deslindar es una de las básicas que corresponden a todo propietario de una finca y está establecida claramente en el art. 384 CC. Su ejercicio actualmente se sustancia a través del procedimiento previsto en los artículos 104 a 107 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, si se trata de fincas no inscritas, ya que si lo estuvieran se ha de acudir a la legislación hipotecaria (art. 104 Ley 15/2015), que lo regula en sus artículos 198 y 200, tras la reforma de la LH por la Ley 13/2015⁴⁵⁴ (nuevamente hay que señalar que esta ley de reforma aborda la cuestión de la representación gráfica de fincas en el Registro, pero no solo esta materia). Todos estos preceptos han venido a sustituir la anterior regulación sobre deslinde que recogían los arts. 2061 a 2070 LEC de 1881 (que fueron mantenidos vigentes por la actual LEC de 2000).

Como señala la STS de 14 de mayo de 2010, el art. 384 CC todo propietario tiene el derecho a obtener el deslinde de su finca “mediante la correspondiente acción que habilita para solicitar la delimitación exacta de su propiedad inmobiliaria por medio de la determinación de la línea perimetral de cada uno de los predios limítrofes”. Se trata de una acción con caracteres propios que puede ir o no unida a una reivindicatoria, “y presupone confusión de límites o linderos de las fincas, no procediendo cuando los linderos están claramente identificados”. A lo que añade que es por tanto “la confusión real de linderos o, lo que es lo mismo, la inexistencia de datos físicos delimitadores de las fincas la que hace necesario del deslinde”.

Por tanto, de lo señalado anteriormente resulta que el deslinde debe entenderse dirigido esencialmente a la recuperación de la posesión, por lo que no sería título suficiente para declarar la propiedad. Como señala la STS de 3 de marzo de 1992 “el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada”. No obstante, lo cierto es que el deslinde puede ser un presupuesto necesario para el ejercicio de la acción reivindicatoria por cuanto que esta requiere la identificación del objeto sobre el que recae⁴⁵⁵.

⁴⁵³ RUIZ-RICO RUIZ, José Manuel y CASADO CASADO, Belén, comentario al art. 384 CC, en LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS, Ana (Coord.), *op. cit.*, T. I, p. 926.

⁴⁵⁴ Cfr. SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio, "El deslinde registral de fincas inscritas", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dir.), *op. cit.*, pp. 179 a 195.

⁴⁵⁵ FERNÁNDEZ GREGORACI, Beatriz, *Legitimación posesoria y legitimación registral (algunos supuestos de aplicación)*, ed. Fundación Beneficentia, Madrid, 2002, p. 123.

14.2 El deslinde y su relación con el Registro de la Propiedad

Tradicionalmente se ha considerado que el Registro de la Propiedad no era adecuado para abordar los problemas derivados del deslinde de fincas, debido esencialmente a la deficiente descripción de las fincas inscritas. Tradicionalmente se han descrito las mismas indicando como linderos el nombre de los propietarios de las fincas que efectivamente lindan, cuando es evidente que lo que lindan son las fincas entre sí, no las personas. A ello se une el problema de la falta de una adecuada cartografía registral y de las dificultades para poner en relación las fincas inscritas con cartografías o planimetrías no registrales⁴⁵⁶. Como se verá posteriormente, la reforma de 2015 ha optado por coordinar el Registro con el Catastro, de modo que “la base de la representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral” (art.10.1 LH).

Con la reiterada reforma de la Ley Hipotecaria en 2015 se ha regulado el deslinde de las fincas inscritas en la propia Ley (arts. 198 y 200 LH). El deslinde es una facultad que corresponde a todo propietario de una finca. Actualmente, dentro de la desjudicialización promovida por la Ley 13/2015 (como señala su EM), puede llevarse a cabo en virtud del expediente notarial previsto en el art. 200 LH. Sin embargo, como su propio último párrafo destaca, tal expediente no es aplicable respecto de inmuebles cuya titularidad corresponda a las Administraciones públicas, debiendo practicarse conforme a su legislación específica. No obstante, más interés que la determinación concreta del mecanismo legal previsto para el deslinde de las fincas inscritas, tiene el examen de hasta qué punto la representación gráfica de fincas tiene incidencia en materia de deslinde, especialmente en cuanto al dominio público. Aunque esta última cuestión se examinará en un capítulo posterior, antes debe realizarse alguna consideración más en cuanto a la relación entre el Registro y el deslinde.

Como se ha indicado anteriormente, el deslinde solo serviría como título para declarar la posesión de lo deslindado y no como título de propiedad. Sin embargo, aún así, pueden surgir fricciones entre lo declarado por el deslinde y el Registro de la Propiedad. Ello es así debido a la presunción posesoria establecida a favor del titular registral por el principio de legitimación del art. 38 LH. En este sentido se ha manifestado el TS reiteradamente (por ejemplo en las SSTs de 5 de abril de 1979, 1 de marzo de 1983, 3 de marzo de 1994 o de 19 de mayo de 1999). No obstante, lo cierto es que esta cuestión se engloba en otra más amplia que es el determinar si la presunción del artículo 38 LH solo ampara los datos jurídicos o si también ampara los datos de hecho. En esta materia es esencial la incidencia que tiene la regulación de las representaciones gráficas registrales, cuestiones todas ellas que se tratan posteriormente.

14.3 El deslinde del dominio público

⁴⁵⁶ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *Efectos jurídicos de la identificación gráfica registral*, ed. Wolters Kluwer España, Las Rozas (Madrid), 2016, p. 117.

Como se indicó anteriormente, la Administración goza del privilegio de deslindar sus bienes⁴⁵⁷. Este privilegio no implica que la misma no pueda también acudir a la vía jurisdiccional como cualquier otro propietario⁴⁵⁸. Como se acaba de indicar, el sistema previsto en la Ley Hipotecaria para el deslinde de fincas inscritas no es aplicable a las pertenecientes a la Administración, conforme al último párrafo del art. 200 LH. Este precepto no hace sino reconocer lo que ya era tradicional en nuestro derecho: la facultad por parte de la Administración de deslindar sus bienes. Facultad que se incardina dentro de las facultades de autotutela que corresponden a la misma⁴⁵⁹.

El deslinde del dominio público presenta algunas peculiaridades derivadas en buena medida del hecho de que en muchas ocasiones es masivo, afectando a multitud de fincas y propietarios. Esto tiene lugar especialmente en cuanto al dominio público hidráulico, los montes públicos y el dominio público marítimo-terrestre. Además hay que tener en cuenta que el deslinde en cuanto al dominio público presenta dificultades en muchas ocasiones no solo por dicho carácter masivo, sino en los supuestos en que dicho dominio público no presenta una clara línea divisoria (como ocurre en costas o montes).

No obstante, hay que señalar que la determinación de los límites físicos o territoriales que impongan las limitaciones o servidumbres públicas no es propiamente deslinde ni queda sometida a su normativa⁴⁶⁰.

Anteriormente se ha señalado la normativa aplicable al deslinde administrativo en, tanto en general (arts. 50 y ss. LPAP) como en la legislación especial demanial (art. 21 LM, arts. 11 y ss. LC y art. 8 LVP). También se destacó anteriormente como la postura tradicional era entender que el deslinde debe estar referido únicamente a la declaración de la posesión de los bienes demaniales, pero cómo de forma paulatina se ha introducido la idea de que el deslinde puede también de servir para declarar la titularidad dominical en ciertos casos establecidos por la legislación especial, como en la LC⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Privilegio que descansa en la potestad de autotutela de la propiedad y de la posesión por parte de la Administración (RIVERO YSERN, Enrique, "Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo", RAP, n. 52 (enero-abril 1952), p. 204).

⁴⁵⁸ E incluso que el que se crea perjudicado impugne judicialmente el deslinde, si bien surgen dudas acerca de si deberá acudir a la jurisdicción civil o a la contencioso-administrativa (cfr. JIMÉNEZ PLAZA, Isabel, "El deslinde administrativo", en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *op. cit.*, pp. 672 a 683).

⁴⁵⁹ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca, *La inscripción de los bienes públicos*, ed. Fundación Registral, 2009, p. 182.

⁴⁶⁰ Cfr. HORGUÉ BAENA, Carmen, *El deslinde de costas*, ed. Tecnos, Madrid, 1995, p. 137.

⁴⁶¹ Contrapone la visión administrativista del deslinde con la iusprivatista, en caso de conflicto entre el deslinde administrativo y el Registro de la Propiedad, LACRUZ BERDEJO, José Luis, "Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del registrador", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. I, p. 524 a 526.

14.3.a) Supuestos en que debe tener lugar el deslinde administrativo del dominio público

La potestad administrativa de deslinde en principio parece referirse a dos supuestos de hecho distintos ya que conforme al art. 50.1 LPAP se requiere que los límites entre las propiedades “sean imprecisos o existan indicios de usurpación”. Pero la interpretación de este precepto realizada por la jurisprudencia reitera que lo trascendental es que exista imprecisión en cuanto a los linderos, no bastando con que hubiera indicios de usurpación, es decir, no se trata tanto de solventar una controversia posesoria sino identificar plenamente la realidad física de los linderos existentes entre fincas colindantes⁴⁶². En este sentido la STS de 20 de febrero de 1985 señala que en los supuestos en que la prueba de la usurpación de la posesión es meramente indiciaria, podrá acudir al deslinde administrativo, en otro caso, si existe plena constancia de la posesión originaria de los bienes usurpados, debe acudir al mecanismo de la recuperación posesoria.

14.3.b) Aspectos registrales

El deslinde administrativo de los bienes de dominio público en relación con el Registro de la Propiedad presenta diversos aspectos conflictivos. Uno de los problemas más importantes es el de la determinación del alcance del propio deslinde, en cuanto a si debe suponer únicamente una determinación de los aspectos posesorios o si es posible que tenga algún efecto sobre la propiedad de los bienes. Anteriormente se han indicado los problemas que pueden surgir en general entre el deslinde y el Registro, pero la cuestión que se indica ahora son los problemas entre el deslinde del dominio público y el Registro. En este sentido la STS de 6 de noviembre de 2014 señala respecto del deslinde regulado en la LM que solo tiene eficacia administrativa y que supone una presunción posesoria pero sin incidencia directa en el posible conflicto de titularidades. Además, señala el Tribunal Supremo, debe tenerse en cuenta la especial protección que brinda el Registro de la Propiedad al titular que inscribe su derecho y la presunción posesoria que, como señaló la STS de 11 de julio de 2012, le reconoce al mismo el art. 38 LH.

Por otra parte, debe considerarse que, como se ha señalado, el deslinde puede en ocasiones servir como título para declarar la titularidad dominical. Por tanto, el deslinde en estos casos puede servir también de título inmatriculador, aunque para ello se requiere norma específica que lo admita⁴⁶³. En este sentido la RDGRN de 18 de abril de

⁴⁶² CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Facultades...”, *op. cit.*, p. 361.

⁴⁶³ Como ejemplos de normas sectoriales que sí conceden al deslinde efectos declarativos de la posesión y de la propiedad incluso frente a titularidades contradictorias, pueden señalarse los arts. 13 LC, 95 LA y 8 LVP (cfr. GARCÍA PÉREZ, Marta, “La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados”, RAP n. 169 (enero-abril 2006), pp. 189 a 241

2018 admite acudir al deslinde administrativo para determinar la configuración física de la finca y proceder a la inmatriculación de una porción enclavada (que aparecía mencionada pero no inscrita en la finca que se pretende ahora deslindar para incluir tal porción), en cuanto que lo permite una norma especial, como es el art. 48 de la Ley de Montes de Aragón de 2017⁴⁶⁴.

Y, finalmente, hay que considerar que el dominio público no inscrito e incluso no deslindado formalmente, debe ser objeto de protección por parte del Registro de la Propiedad⁴⁶⁵. Ahora bien, para entender cómo puede producirse dicha protección respecto de fincas o terrenos no inscritos ni deslindados es imprescindible acudir a los mecanismos de representación gráfica existentes en la legislación actual, tal y como se describen en el capítulo siguiente.

218; y PÉREZ ANDRÉS, Eloísa, "El deslinde de vías pecuarias y su control judicial", RAAP, n. 59 (julio-agosto 2005), pp. 75 a 116).

⁴⁶⁴ Señala la DGRN que dicho precepto establece en cuanto al deslinde que será título suficiente para la «inmatriculación del monte en el Registro de la Propiedad» y para la «inscripción de rectificación de la descripción de las fincas afectadas y, en concreto, la rectificación de situaciones contradictorias con el deslinde que no se hallen amparadas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, incluyendo el cambio de titularidad y la cancelación de inscripciones registrales». En consecuencia, si del eventual deslinde que se apruebe no resulta la existencia de enclavados, conforme al citado precepto de la Ley de Montes aragonesa, también el deslinde podría servir para lograr la inmatriculación de la porción enclavada no inscrita.

⁴⁶⁵ Se manifiesta a favor de dicha protección la RDGRN de 4 de julio de 2019 (entre otras).

V. INFORMACIÓN GRÁFICA REGISTRAL: NOVEDADES DE LA LEY 13/2015

1. El problema de la identificación de las fincas registrales: su regulación legal

Anteriormente se ha analizado de forma breve el funcionamiento del Registro de la Propiedad, destacándose que el mismo se organiza a través del sistema de folio real, o sea, a través de las propias fincas registrales. Por regla general existe correspondencia entre las fincas registrales y las fincas materiales a las que se refieren. Es decir, la regla general, y así tiene lugar respecto de la inmensa mayoría de fincas, es que toda finca registral se identifica con una finca material, con una realidad física. E incluso en aquellos supuestos de fincas especiales en las que no exista tal correspondencia, como ocurre en los casos de inscripciones de aprovechamientos urbanísticos o de concesiones administrativas, lo cierto es que sí es posible encontrar en última instancia una realidad física sobre la que se asientan tales fincas registrales. Por tanto no es de extrañar que toda finca registral tenga una proyección geográfica, que toda finca registral pueda ser identificada en última instancia en un plano, que se corresponda con un trozo de terreno.

Sin embargo lo cierto es que los redactores de la primitiva ley hipotecaria y de las posteriores, aunque fueran conscientes de la relación bilateral existente entre finca registral y espacio geográfico, optaron por un sistema de descripción literal para identificar las fincas. Distintas razones teóricas y dificultades prácticas determinaron que no se reflejaran las fincas registrales de forma planimétrica. Pero incluso debe recordarse que no fue hasta el Decreto 393/1959, de 17 de marzo, cuando se estableció la necesidad de que constara “en todo caso” la medida superficial de la finca. No es de extrañar, pues, que la doctrina señalara que el Registro de la Propiedad español garantizaba, a través de la inscripción, la existencia del derecho, pero no respondía de la ubicación o localización de la finca, ni siquiera de su existencia real⁴⁶⁶. Ello ha dado lugar tradicionalmente a numerosos litigios, ocasionados por una descripción, en algunos casos, defectuosa. Y es que, tradicionalmente, se ha considerado que el punto débil de nuestro sistema registral ha sido la identificación en la realidad de las fincas registrales⁴⁶⁷.

Tal y como se verá en un capítulo posterior, la solución apuntada por el legislador desde la modificación del art. 9 LH por la Ley 24/2001 y que culmina con la nueva redacción dada al mismo precepto por la Ley 13/2015, de 24 de junio, es el establecimiento de un sistema de identificación gráfica de las fincas registrales, mediante la expresión de las coordenadas gráficas de las fincas. Lo cierto es que este

⁴⁶⁶ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, pp. 47 y 48

⁴⁶⁷ VENTURA GONZÁLEZ, Antonio, “La identificación de fincas y la reconstrucción”, RCDI n. 142 (marzo 1940), p. 81.

sistema supone una necesaria y progresiva adaptación del propio Registro, mediante la implantación progresiva del sistema de identificación gráfica, de modo que deberá terminar afectando a todas las fincas registrales. Aunque existen algunas opiniones críticas con este sistema de incorporación al Registro de la representación gráfica de fincas⁴⁶⁸, lo cierto es que las ventajas teóricas y prácticas de dicho sistema de representación parecen superar en mucho a las posibles dificultades prácticas y obstáculos teóricos.

Entre las ventajas que resultan de una adecuada representación gráfica de fincas pueden destacarse⁴⁶⁹: facilitar la apreciación de la existencia de un exceso de cabida en fincas ya inscritas; evitar las dobles inmatriculaciones; comprobar la veracidad y realidad de las modificaciones hipotecarias de las fincas registrales; representar adecuadamente las fincas discontinuas y viales; facilitar la reanudación del tracto en cuanto que permite la localización e identificación de las fincas incluso más antiguas. En todo caso, sin embargo, no debe desecharse sin más el sistema de descripción literaria de las fincas, siendo lo más lógico en realidad que tales descripciones sean completadas o complementadas con la representación gráfica de las fincas a que se refieren⁴⁷⁰.

1.1. El problema de los datos de hecho y el Registro de la Propiedad

El problema señalado consiste en determinar hasta qué punto la superficie y linderos de las fincas inscritas se pueden presumir exactos en favor del titular de la finca correspondiente. La posición doctrinal tradicional, como se indicó en el capítulo correspondiente, era la de entender que la presunción legitimatoria de las inscripciones registrales no se extendía a los datos físicos o de hecho recogidos en las mismas. El problema de aceptar acríticamente este planteamiento es que no sería muy lógico entender que el Registro es exacto en cuanto a los aspectos subjetivos de los derechos inscritos, pero no respecto a los aspectos objetivos. Es decir, no sería muy coherente entender que la inscripción proclama quién es el dueño de una finca, pero no cómo es dicha finca o que, en la práctica, no pudiera identificarse correctamente dicha finca. Por tanto, no es de extrañar que se hayan propuesto distintas soluciones a este problema a lo largo del tiempo⁴⁷¹.

La RDGRN de 7 de junio de 2012 realizó un análisis de la jurisprudencia existente en esta materia. Señaló que con independencia de la opinión que se tenga sobre el alcance de la fe pública registral respecto de los linderos, lo cierto es que el principio de legitimación registral sí se extiende a los linderos, en apoyo de lo cual cita

⁴⁶⁸ Cfr. FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁶⁹ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, pp. 367 y 368.

⁴⁷⁰ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 399.

⁴⁷¹ Cfr. MORALES MORENO, Antonio Manuel, "Significado general de la Ley Hipotecaria de 1946", en VVAA., *La evolución...*, *op. cit.*, pp. 19 a 25.

numerosa jurisprudencia. También destaca que el principio de especialidad exige que quede perfectamente determinada la finca. Como indica dicha Resolución, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aplicado la presunción del principio de legitimación registral a los linderos, como resulta de las Sentencias de 21 de marzo de 1953; 7 de abril de 1981; 23 de mayo de 1989; 14 de noviembre de 1994; 15 de febrero de 1995; 25 de mayo de 2000; 23 de mayo de 2002, y 31 de enero y 2 de junio de 2008. Y, añade, que en cuanto a las Sentencias que han excluido de la fe pública registral los datos físicos o de mero hecho, o lo han sido con referencia al principio de fe pública registral y no al de legitimación, como reconoce la STS de 7 de abril de 1981 (así las Sentencias de 6 de febrero de 1947; 5 de diciembre de 1949; 30 de abril de 1967; 6 de abril de 1968, entre otras); o bien, cuando han excluido el principio de legitimación, han hecho referencia a otros datos físicos distintos de los linderos (Sentencia de 6 de julio de 2002 y 26 de febrero de 2010 entre otras), o incluso se trataba de supuestos en que a través de la prueba correspondiente se había desvirtuado la descripción registral (Sentencias de 27 de diciembre de 1996 y 5 de febrero de 1999), por lo que no excluyen la presunción *iuris tantum* resultante de los asientos⁴⁷².

Esta RDGRN y las sentencias que cita son anteriores a la última reforma hipotecaria, por lo que cabe preguntarse cuál es la situación actual. Caben dos posturas: si se entendía que el principio de legitimación tenía aplicación respecto de los datos de hecho de las fincas registrales, en principio la inscripción de la representación gráfica nada añadiría, más allá de facilitar su aplicación⁴⁷³. Y si se entiende que no cabía tal aplicación, debe concluirse que la solución legal ha cambiado la situación, por lo que con la inscripción de la representación gráfica de las fincas se evitaría la posible inseguridad e inexactitud que se achacaban a la descripción meramente literaria de las fincas registrales. La aplicación del principio de legitimación a la representación gráfica de fincas se examina en un capítulo posterior.

1.2. Antecedentes y normativa actual

1.2.a) Antecedentes legislativos

En esta materia ha existido una larga evolución normativa⁴⁷⁴. La primitiva Ley Hipotecaria de 1861 no utilizaba ningún sistema de representación gráfica ni de

⁴⁷² Acerca de las distintas posibilidades e implicaciones de los datos de hecho respecto a los principios de fe pública y legitimación, cfr. GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2004, pp. 47 a 51.

⁴⁷³ TRUJILLO CABRERA, Carlos, “El procedimiento de incorporación de la representación gráfica georreferenciada de la finca con base en la certificación catastral y su coordinación con el catastro”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, p. 70.

⁴⁷⁴ Cfr PRADO GASCÓ, Víctor J., “El sistema de bases gráficas como instrumento de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro”, RCDI n. 746 (noviembre-diciembre 2014), p. 3175.

planimetría, a pesar de organizar el Registro de la Propiedad conforme al sistema de folio real. Tampoco existía en ese momento un Catastro que pudiera suministrar una adecuada información geográfica. Posteriormente, cuando se aprueba la Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906, este se organiza de forma independiente al Registro. Las posteriores reformas de la legislación hipotecaria no tuvieron en cuenta la existencia de representaciones geográficas catastrales. Es decir, ambas instituciones marcharon por caminos distintos e independientes, sin perjuicio de la necesidad sentida por la doctrina de una adecuada coordinación.

Por tanto, tradicionalmente, no existía más que una descripción literal de las fincas registrales que si bien contenía información sobre su situación, superficie y linderos, no incluía ninguna referencia gráfica. Sin embargo, no tardó en surgir entre la doctrina la idea de que era posible representar gráficamente las fincas registrales. Para ello se consideraba que en realidad los distintos planos o representaciones de las fincas registrales lo que tenían que hacer era recoger o traducir la descripción literaria de las fincas registrales a un plano. Esta idea no significaba que debiera utilizarse necesariamente la representación catastral, pero tampoco la desechara. Por tanto, se entendía que era posible utilizar una representación gráfica catastral que el registrador podía validar o dar por buena, siempre y cuando coincidiera con la finca inscrita.

Sin embargo, lo cierto es que no existía en realidad más información geográfica que la suministrada por el catastro. Por ello se fue abriendo paso la idea de entender que el Catastro debía suministrar la información geográfica y el Registro debía determinar la titularidad jurídica. Este marco conceptual, de entender que la información gráfica relativa a las fincas debía encontrarse en el Catastro, determinó que se considerara que toda incorporación de tal tipo de información debía pasar necesariamente por la coordinación entre el Registro y el Catastro: el primero reflejaría la realidad jurídica y el segundo la realidad física⁴⁷⁵. Por tanto, la idea básica era el hecho de que la incorporación de las representaciones gráficas de fincas había de hacerse a través de la coordinación entre ambas instituciones. En buena medida puede entenderse que tal idea ha perdurado, siendo la coordinación con el Catastro uno de los objetivos básicos de la reforma de 2015, tal y como se examinará en un capítulo posterior.

Sin embargo ese sistema de basar o fundar la representación gráfica de fincas en la correspondiente catastral no deja de plantear problemas ya que hay que reiterar que el Catastro y el Registro son instituciones distintas, de forma que no es posible identificar plenamente los conceptos de finca registral y parcela catastral⁴⁷⁶.

⁴⁷⁵ ALCÁZAR MOLINA, Manuel G., "Catastro, Notaría y Registro de la Propiedad: tres instituciones que se complementan y necesitan", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 185 (abril-mayo 2001), pp. 27 y 28.

⁴⁷⁶ Sin perjuicio de lo examinado en un capítulo anterior, puede señalarse varios criterios: apariencia física, universalidad, actualidad, necesidad, técnica descriptiva, carácter público de su finalidad y valor de la titularidad (cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, "Diferencias esenciales entre la parcela catastral y la finca registral", disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2009-finca-parcela.htm> -último acceso: 15 de enero de 2019).

Las bases gráficas registrales

La RDGRN de 31 de agosto de 1987 ya señaló la posibilidad de que existiera en cada Registro una base gráfica que funcionara como complemento identificador de las fincas inscritas⁴⁷⁷. Siguiendo esta senda la reforma del RH en virtud del RD 1867/1998, de 4 de septiembre, introdujo en el apartado 4 del art. 51 RH la posible identificación de las fincas inscritas mediante la incorporación al título inscrito de una base gráfica⁴⁷⁸. Siguiendo dicho camino y respondiendo además al criterio de avanzar en cuanto a dotar al Registro de la Propiedad de una base gráfica utilizando para ello la planimetría catastral, el Convenio de Cooperación entre la Dirección General del Catastro y la Dirección General de los Registros y el Notariado y el Colegio de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España suscrito el 11 de noviembre de 1999, previó la implantación progresiva de un verdadero sistema de bases gráficas registrales. Inspirado en el mismo se dicta la IDGRN de 2 de marzo de 2000, sobre implantación de la base cartográfica en los Registros de la Propiedad, que también aboga por una implantación por etapas o de forma progresiva, frente al sistema actual de la Ley 13/2015 que es de alcance general.

Sin embargo la reforma introducida en el art. 51.4 RH, junto con algunos otros preceptos modificados por el mencionado RD 1867/1998, de 4 de septiembre, fue declarada nula por la STS de 31 de enero de 2001, esencialmente por carecer el desarrollo reglamentario de base legal. Sin embargo la voluntad del legislador era clara en cuanto a la necesidad de individualizar y localizar las vincas registrales, como evidenció la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social, que vino a regular en el art. 9.1 LH lo que anteriormente se establecía reglamentariamente⁴⁷⁹.

Por tanto, antes de la última reforma de la Ley Hipotecaria ya existía un sistema de bases gráficas registral, aunque con un alcance mucho más limitado. Un hito esencial en esta materia fue la implantación del proyecto o GEOBASE a partir del año 2000⁴⁸⁰, que permitió incorporar al Registro de la Propiedad de un SIG que permitiera identificar las fincas inscritas. Una característica importante de este sistema es que permitía, además, cargar y utilizar otras cartografías además de las propiamente registrales, junto con otros datos o metadatos que pueden incluirse por el usuario. No obstante el programa GEOBASE adolecía de algunas dificultades técnicas y legales, llegando a afirmar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife 500/2012, de

⁴⁷⁷ En realidad ya era evidente en 1997 que en un futuro cercano sería posible la identificación de las fincas registrales mediante la utilización de planos geográficos, cfr. CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, Luis María, "Perspectivas del Registro de la Propiedad en el futuro", en VVAA., *La evolución.... op. cit.*, p. 462.

⁴⁷⁸ Antes de la reforma de 1998 y tras el RD Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre, solo se permitía el archivo del plano que, en su caso, acompañara al título inscribible.

⁴⁷⁹ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, "La finca registral como objeto del Registro de la Propiedad", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, p. 37.

⁴⁸⁰ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, pp.101 a 105.

12 de diciembre, de que carecía de base legal. Con anterioridad a la Ley 13/2015 se desarrollaron otros programas para el tratamiento de bases gráficas registrales (Geobase Web, Temple Sig Reg o IGRIAM), con distinto alcance. Actualmente debe tenerse en cuenta que la Ley mencionada prevé la existencia de un programa o aplicación homologado por la DGRN, tal y como se examinará posteriormente.

1.2.b) La directiva INSPIRE

La Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE) ha supuesto un gran logro en materia de información gráfica⁴⁸¹, especialmente en cuanto a su previsión de crear una infraestructura de datos espaciales (IDE) a nivel europeo. Destaca por su importancia en cuanto al tratamiento de la información y protección medioambiental, pero no solo en dicha materia, ya que se pretende establecer un sistema de información territorial accesible para cualquier agente económico, autoridad pública y, sobre todo, para cualquier ciudadano o usuario⁴⁸². De la misma puede destacarse la definición que hace de algunos aspectos técnicos necesarios para establecer la correspondiente IDE: la representación del territorio mediante la utilización de GML (Geography Markup Language) INSPIRE y la necesidad de que las distintas informaciones territoriales interoperen entre ellas. Ambas cuestiones se examinan posteriormente, empezando por el GML, en el capítulo siguiente.

Esta Directiva fue parcialmente transpuesta mediante la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. Sin embargo, su plena transposición no ha tenido lugar hasta la Ley 2/2018, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, tal y como señala su propia Exposición de Motivos. Uno de los objetivos de la Ley 14/2010 es, según el apartado 1 de su art. 1, el fijar “las normas generales para el establecimiento de infraestructuras de información geográfica en España orientadas a facilitar la aplicación de políticas basadas en la información geográfica por las Administraciones Públicas y el acceso y utilización de este tipo de información, especialmente las políticas de medio ambiente y políticas o actuaciones que puedan incidir en él”.

Para entender este objetivo de la Ley es necesario aclarar algunos conceptos. El objeto de la Ley es, como se acaba de examinar, el regular la Infraestructura de Información Geográfica en España, que como aclara el apartado 2 del mismo art. 1, “está constituida por el conjunto de infraestructuras y servicios interoperables de información geográfica disponible sobre el territorio nacional, el mar territorial, la zona

⁴⁸¹ Cfr. SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, “La Directiva INSPIRE y los sistemas registrales europeos”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial...*, *op. cit.*, pp. 23 a 49.

⁴⁸² VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “Necesidad de encaje de la información gráfica registral dentro de la Directiva INSPIRE”, *Revista de asuntos registrales*, n. 478 (mayo 2010), p. 32.

contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, generada o bajo responsabilidad de las Administraciones públicas”. La interoperabilidad se predica tanto respecto de otras instituciones como de otras entidades y particulares (art. 1.3), debiendo garantizarse los principios generales aplicables en cuanto al acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (regulados en el art. 4 de la ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, al que se remite el art. 1.4 Ley 14/2010)⁴⁸³.

1.2.c) Algunos conceptos técnicos utilizados por la regulación actual

La representación gráfica de las fincas permite conocer fácilmente la información geográfica referida a una finca. Pero la representación gráfica es en sí misma un concepto no solo legal sino también técnico⁴⁸⁴, de forma que hay que recurrir a términos procedentes de otros ámbitos tales como la Ingeniería Geomática y la Topografía⁴⁸⁵. La misma idea de representación gráfica georreferenciada es un concepto técnico, en cuanto que sería la imagen o dibujo de la línea poligonal que delimita la finca, expresando además las coordenadas en algún sistema determinado de proyección cartográfica⁴⁸⁶. Lo esencial, por tanto, es la lista de coordenadas, de forma que la representación gráfica no es sino una traducción accesible o auxiliar que permite ser apreciada o entendida por el ojo humano⁴⁸⁷.

En todo caso, hay que convenir que las representaciones gráficas en cuanto se refieran a distintas fincas configuran una base de datos, base de datos espacial en este

⁴⁸³ Para completar estos conceptos, puede acudir a algunas de las definiciones recogidas en el art. 3 Ley 14/2010, como son: Infraestructura de información geográfica, Datos geográficos, Conjunto de datos geográficos, Objeto geográfico, Servicio de información geográfica, Metadatos, Interoperabilidad de servicios de información geográfica, Información Geográfica de Referencia, Datos temáticos fundamentales, Datos temáticos generales, Nodo de infraestructura de información geográfica y Geoportal.

⁴⁸⁴ Sobre la necesidad de utilizar en el ámbito registral conocimientos técnicos sobre coordenadas, advertía ya en 1925 (precisamente basándolo en el "entrelazamiento" entre Registro y Catastro) GÓNZÁLEZ Y MARTÍNEZ, Jerónimo, "Matemáticas y Derecho", *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil* (originariamente publicado en la RCDI) T. II, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 540.

⁴⁸⁵ FEMENIA-RIBERA, Carmen, MORA-NAVARRO, Gaspar y BLANCO SÁNCHEZ, Antonio, "La información geográfica en la aplicación de la Ley 13/2015: Representación gráfica georreferenciada", BCNR, n. 24 (diciembre 2015), p. 1080.

⁴⁸⁶ DELGADO RAMOS, Joaquín, "Clarificación de conceptos utilizados por la Ley 13/2015. De la simple representación gráfica a la lista de coordenadas" versión electrónica disponible en: <https://regispro.es/j-delgado-clarificacion-de-conceptos-utilizados-por-la-ley-132015/#clarificacion-de-conceptos-utilizados-por-la-ley-13-20158211> (último acceso: 13 de mayo de 2019).

⁴⁸⁷ GÓMEZ PERALS, Miguel, y FEMENIA-RIBERA, Carmen, "La representación gráfica georreferenciada alternativa", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dir.), *op. cit.*, p. 79.

caso. La base de datos espacial ha de almacenar tanto imágenes como los datos relativos a un espacio determinado. Además, ha de permitir no solo el almacenamiento sistemático de la información sino también su utilización a través de programas informáticos específicos⁴⁸⁸. Además de los requisitos tecnológicos para la utilización de tal información, deben tenerse en cuenta los requisitos legales, especialmente en cuanto a la protección de datos personales (actualmente destaca la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

La georreferenciación

Para su adecuado funcionamiento la información recogida en una base de datos espacial ha de estar referida a un sistema de referencia espacial que permita la localización geográfica de la información contenida en la misma. Sin embargo esta referencia espacial puede ser de dos tipos: georreferenciada (se establece en relación con la superficie terrestre) o no georreferenciada (su sistema de referencia es local), siendo utilizado más frecuentemente el primero de los indicados. En nuestro país, desde 2007 (RD 1071/2007, de 27 de julio por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España), así como en los demás países de la Unión Europea, que han ido progresivamente adoptándolo, se utiliza el sistema de coordenadas UTM (Universal Transverse Mercator) y el sistema de referencia ETRS89, (excepto en Canarias que usa el sistema REGCAN95, sistema completamente compatible con el sistema ETRS89 utilizado en la península). El sistema de coordenadas UTM ETRS89 (REGCAN95 en Canarias) es el que emplea también la cartografía del Catastro, cartografía sobre la cual la Ley 13/2015 LRHC ha basado el sistema de coordinación de la información gráfica catastral y registral con la realidad física inmobiliaria⁴⁸⁹. Los requisitos técnicos de la cartografía catastral, sobre la que en última instancia se basa la registral como se acaba de indicar⁴⁹⁰, se regulan en los arts. 33 a 35 TRLCI, siendo de aplicación en última instancia (por remisión del art. 33 TRLCI) la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía. Dicha ley regula la producción cartográfica del Estado, como resulta de su artículo 1.

Una vez establecido el sistema de referencia espacial utilizable, el adecuado funcionamiento de la base de datos espacial requiere que se incluyan datos procesables

⁴⁸⁸ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁸⁹ JIMÉNEZ CLAR, Antonio, *Sobre la georreferenciación*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/01/AJC-TEXTO-1.pdf> (último acceso: 7 de marzo de 2019).

⁴⁹⁰ Como se examinará con mayor detalle en un capítulo posterior, la representación gráfica registral puede utilizar de forma directa la cartografía catastral (si se aporta la correspondiente certificación catastral descriptiva o gráfica), pero en los casos en que se admite utilizar otra cartografía o representación gráfica distinta, también se utiliza de forma indirecta la catastral (pues finalmente esta representación gráfica alternativa se convierte en catastral por aplicación del párrafo 3 del apartado 2 del art. 199 LH). Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “La reforma 13/2015 en la calificación y despacho del Registro de la Propiedad”, *Revista Geosigreg* 2014, n. 7 (febrero 2016), también accesible en <http://www.registradores.org/wp-content/revista/geosig/7/>.

informáticamente. Estos datos irán configurando distintos niveles de información o capas temáticas referidas al territorio. Todo ello permite el conocimiento de los objetos espaciales a través de sus características básicas, que son: atributos (que es lo que permite conocer qué es el objeto tratado), localización (que permite conocer su ubicación geográfica de acuerdo al sistema de referencia empleado) y su topología (información abstracta que permite conocer si los objetos espaciales recogidos tienen relación entre sí de cercanía, adyacencia, inclusión unos dentro de otros, etc.)⁴⁹¹.

El formato GML y los SIG

En cualquier caso, para que toda la información espacial señalada pueda utilizarse, es necesario que se refleje en un lenguaje informático que permita su tratamiento tecnológico. Uno de los más utilizados es el llamado XML (eXtensible Markup Language o “Lenguaje de Marcas Extensible”)⁴⁹², siendo una variante del mismo el denominado lenguaje o formato GML (Geography Markup Language). Por tanto GML es una variante o sublenguaje de XML que, utilizando el mismo sistema de lenguaje estructurado, permite el almacenamiento de información geográfica y que hace posible, con los visores o aplicaciones adecuadas, su representación gráfica⁴⁹³. No obstante, la implementación de estos requisitos técnicos en cuanto a las representaciones gráficas registrales se examinarán posteriormente.

Finalmente, hay que considerar que la utilización de los datos contenidos en las bases de datos espaciales, una vez formalizados y almacenados en formato GML, se pueden aprovechar mediante los denominados SIG (Sistemas de Información Geográfica o GIS, según acrónimo en español o inglés), que pueden ser definidos según el National Center for Geographic Information and Analysis de los Estados Unidos como “un sistema de información compuesto por hardware, software y procedimientos para capturar, manejar, manipular, analizar, modelizar y representar datos georreferenciados, con el objetivo de resolver problemas de gestión y planificación”⁴⁹⁴. Tales SIG han sido utilizados ampliamente por entidades privadas y por Administraciones pública, aunque estas con una mayor lentitud, desde los años noventa del siglo pasado. No obstante, su utilización se ha limitado a aspectos concretos (como

⁴⁹¹ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 89.

⁴⁹² Aunque técnicamente no es un lenguaje informático sino un metalenguaje o sistema que permite suministrar datos que puedan ser usados por otros lenguajes que requieran utilizar dichos datos.

⁴⁹³ JIMÉNEZ CLAR, Antonio, *Sobre el intercambio de la información territorial y el formato GML*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/01/AJC-TEXTO-002.pdf> (último acceso: 4 de septiembre de 2019).

⁴⁹⁴ LÓPEZ LARA, Enrique, POSADA SIMEÓN, Carlos y MORENO NAVARRO, Jesús Gabriel, “Los sistemas de información geográfica”, *I congreso de Ciencia Regional de Andalucía. Andalucía en el umbral del siglo XXI*, ed. Universidad de Cádiz, 1998, p.789.

el SIGPAC desarrollado por la Unión Europea a efectos de la gestión de la Política Agrícola Común), a pesar de poderse utilizar con un alcance más general y amplio⁴⁹⁵.

Distinción entre identificación y representación gráfica de fincas registrales

En principio la identificación gráfica de fincas o inmuebles registrales es un concepto más amplio que el de su representación gráfica. La identificación simplemente supone que puede establecerse la correspondencia entre la descripción literaria de una finca inscrita y un perímetro georreferenciado situado dentro de un sistema cartográfico. Dicha correspondencia puede realizarla cualquier interesado, técnico u operador jurídico (incluido el registrador de la propiedad) y puede referirse a una cartografía no registral, como por ejemplo la catastral o las ortofotos recogidas por el Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA)⁴⁹⁶.

No cabe duda de que antes de la reforma introducida por la Ley 13/2015 era posible, en muchos casos, la identificación gráfica de las fincas. En ese sentido la DF 18ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, modificó el art. 3 TRLCI exigiendo la incorporación de una certificación catastral descriptiva y gráfica “en los documentos públicos que contengan hechos, actos o negocios susceptibles de generar una incorporación en el Catastro Inmobiliario, así como al Registro de la Propiedad en los supuestos previstos por ley”. Por tanto, la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica en los títulos inscribibles permitiría que se incluyera la correspondiente referencia catastral en el Registro de la Propiedad (sin perjuicio de los demás supuestos previstos por ley que requerirían que constara la referencia catastral en el correspondiente asiento registral), y, con ello, la identificación gráfica de las fincas registrales a través de la cartografía catastral⁴⁹⁷.

Cabe destacar que la Ley 13/2015 ha modificado el mencionado art. 3 TRLCI, de modo que actualmente exige que alcanzada la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad, se hará constar dicha circunstancia (además del código registral) en la descripción catastral de los inmuebles. La misma Ley 13/2015 ha modificado también

⁴⁹⁵ DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "Criterios de individualización de la finca rústica. Nuevas tecnologías y derecho de propiedad de inmuebles rústicos. Descripción de fincas en el SIGPAC", en *Homenaje al profesor Cuadrado Iglesias*, GÓMEZ GÁLLIGO, Javier (Coord.), T. II, ed. Aranzadi, Navarra, 2008, p. 1457.

⁴⁹⁶ Cfr. DELGADO RAMOS, Joaquín, "Presente y futuro de las relaciones de colaboración entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. La identificación geográfica de las fincas registrales y la interoperabilidad entre cartografías", Ponencia en el Congreso Internacional sobre Catastro Universal Multipropósito, Jaén (2010), pp. 14 a 20, disponible en http://www.registradors.cat/files/contenido/1009_0_02_PONENCIA_joaquin_delgado_al_CICUM_versi%00n_final_18_mayo_2010.pdf (último acceso: 2 de abril de 2019).

⁴⁹⁷ Cfr. MEDINA CALZADILLA, María Aránzazu, "La aplicación de la base gráfica registral por los Tribunales y la Dirección General de los Registros y del Notariado, con especial referencia al problema de identidad de la finca", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial...*, op. cit., pp. 235 a 260.

las letras art. 18 TRLCI. Uno de los aspectos modificados es el relativo a la subsanación de discrepancias entre la realidad física de las fincas y su situación catastral y que puede producirse con ocasión de la autorización de un documento público. Por tanto, atendiendo a estos dos preceptos (arts. 3 y 18 TRLCI), resulta que con ocasión de la autorización por parte de un notario de un documento susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad debe incorporarse al mismo la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica. Además, los interesados deberán manifestar si existe correspondencia o no de la misma con la realidad física de la finca. Si existe discrepancia, puede iniciarse el procedimiento legalmente previsto, pero si no la hay la descripción de la finca se acomodará a la catastral. Es evidente que una vez presentado e inscrito el título público, el Registro de la Propiedad recogerá la descripción catastral y la referencia catastral. Desde este punto de vista existirá identificación gráfica del inmueble inscrito, que no será otra que la representación catastral.

Sin embargo, además de identificación gráfica de las fincas, es posible hablar de la representación gráfica en un sentido más estricto, como operación registral. En principio también consistiría en establecer la correspondencia entre una finca registral y un perímetro georreferenciado dentro de un sistema cartográfico. Pero existiría una diferencia esencial que es el hecho de que tal correspondencia solo la puede establecer el registrador dentro de un procedimiento legalmente establecido y produciendo los efectos previstos por la ley que afectarán al titular registral, a los colindantes e incluso a terceros. Esta representación gráfica registral puede utilizar la representación gráfica catastral u otra distinta, como se examina en el epígrafe siguiente. Pero en todo caso, es una operación distinta de la mera identificación gráfica de las fincas: incluso en los supuestos en que la representación gráfica registral utilice una representación gráfica catastral, la finca no queda meramente identificada gráficamente a través de la representación catastral, sino que lo es a través de dicha representación gráfica registral.

1.2.d) La Ley 13/2015

La Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, supone, como acaba de indicarse un paso decisivo en la implantación del sistema de representación gráfica en el Registro de la Propiedad. Se trata, con todo ello, de conseguir “un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles”, tal y como señala su Exposición de Motivos.

Sin embargo, partiendo de lo que aparenta ser un objetivo tan limitado, puede señalarse con SÁNCHEZ JORDÁN que esta ley es una norma “que sin cambiar (casi) nada, lo cambia todo”⁴⁹⁸. En realidad la regulación de la representación gráfica de las fincas no es el único objetivo perseguido por la ley. Tal y como en la misma Exposición

⁴⁹⁸ SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, Introducción a SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, p. 23.

de Motivos se señala, se busca alcanzar además “la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro, con los elementos tecnológicos hoy disponibles, a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas”. Y para ello se establece un “marco normativo adecuado”, buscando como finalidad última incrementar “la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa”.

Parece, por tanto, que lo que se busca esencialmente es la coordinación entre el Registro y el Catastro, en aras a una mayor seguridad jurídica inmobiliaria, y que para ello se utiliza el sistema de representación gráfica de fincas. Es decir, la finalidad de coordinar ambas instituciones fundamenta, en buena medida, la utilización de la representación gráfica de fincas. Ello justifica, como se verá posteriormente, alguna de las previsiones legales, especialmente en cuanto a la utilización como “base” de la representación gráfica registral, la correlativa representación gráfica catastral, o las previsiones establecidas para el intercambio de información entre Registro y Catastro. No obstante, no hay que olvidar que el fin último de la Ley, como no podía ser de otra manera, es afianzar la seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario.

Cabe destacar que la Ley 13/2015 introduce también otras interesantes novedades en la legislación hipotecaria. Entre estas novedades puede destacarse la regulación que hace de algunos procedimientos que hasta entonces eran judiciales. Son procedimientos que tratan de adecuar el Registro a la realidad extrarregistral, evitando en principio la intervención de los órganos jurisdiccionales, pero dejando a salvo siempre la posibilidad de acudir a los mismos en los casos en que alguna de las partes interesadas no se aviniera al resultado del correspondiente procedimiento. Otra novedad interesante, pero de trascendencia limitada fuera del funcionamiento ordinario del Registro, es la asignación a cada finca de un único código registral, que permite superar el sistema anterior de identificación de fincas atendiendo a distintas variables (como la sección, ayuntamiento, número de finca, duplicado, etc.). Esta identificación única es aplicable tanto a fincas de nueva creación como incluso a las ya existentes (utilizando para ello en este último caso la pertinente nota marginal)⁴⁹⁹.

Valoración crítica de la reforma

El problema que plantea la regulación introducida por la Ley 13/2015 es una cierta reiteración y solapamiento de la normativa (los reformados arts. 9, 10 y 199 LH, entre otros)⁵⁰⁰, cuando lo lógico hubiera sido posiblemente distinguir el marco regulatorio general en un único precepto y los procedimientos específicos en otros distintos y especiales⁵⁰¹. Parece, en todo caso, una ley que avanza en la dirección correcta, a pesar de sus numerosas deficiencias técnicas⁵⁰² y de su oscura redacción⁵⁰³.

⁴⁹⁹ FENECH RAMOS, Jacobo, “Utilización de medios electrónicos para la descripción de los inmuebles”, RCDI n. 761 (mayo-junio 2017), p. 1310.

⁵⁰⁰ GÓMEZ PERALS, Miguel, y FEMENIA-RIBERA, Carmen, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁰¹ En este sentido y especialmente en cuanto a que el contenido de los arts. 9 y 10 LH debiera haberse recogido en un único precepto, MERINO ESCARTÍN, Félix, *Reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro*, 254

2. La representación gráfica de fincas registrales

2.1. Concepto y naturaleza de la representación gráfica registral

Conforme se ha indicado anteriormente resulta posible incorporar la representación gráfica de las distintas fincas inscritas en el Registro de la Propiedad. Esta incorporación se realiza finca a finca mediante los procedimientos legales previstos (especialmente los artículos 9, 10 y, en particular, 199 LH). La necesidad de poner en relación las representaciones gráficas de las distintas fincas registrales unas con otras, determina el concepto de la representación gráfica registral. Es decir, es necesario enlazar la representación gráfica de una finca con las representaciones gráficas de las colindantes, para evitar que se superpongan y para que terminen formando un mosaico sin solución de continuidad. Íntimamente relacionada con la idea o concepto de representación gráfica registral está la relativa a la información territorial asociada. Dicha información es un medio auxiliar de calificación, es decir, no recoge la representación gráfica de las fincas, aunque sí es útil tanto en los supuestos en que exista ya la representación gráfica de una finca como si una finca carece de ella (cfr. párrafo 8º del apartado b) del art. 9 LH). Es especialmente trascendente respecto de la defensa del dominio público, por lo que será examinada con mayor detalle al analizar la representación gráfica en relación al demanio. Se examinará con mayor detalle posteriormente.

2.1.a) Concepto de la representación gráfica registral

Al poner en relación unas representaciones gráficas registrales con otras surge un entramado que corresponderá a todas las fincas inscritas o, al menos, a todas aquellas cuya representación gráfica haya sido incorporada a la finca correspondiente. Finalmente, será posible que con los medios técnicos adecuados pueda elaborarse una información jurídica y topográfica que abarque la totalidad de las fincas inscritas en el Registro. Lógicamente esta información se refiere al territorio comprendido en el correspondiente distrito hipotecario, y será más completa cuantas más fincas estén

disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/destacadas/reforma-de-la-ley-hipotecaria-y-del-catastro/#ii-reforma-de-la-ley-hipotecaria> (último acceso: 13 de mayo de 2019).

⁵⁰² GARCÍA-TREVIJANO, Ernesto, “Primera aproximación a la reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro”, *La Buhaira*, revista del Decanato de Registradores de Andalucía Occidental, n. 5 (junio 2015), p. 12.

⁵⁰³ PRADO GASCÓ, Víctor J., “Interpretación del CORPME de la reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro”, *La Buhaira*, del Decanato Territorial de los registradores de Andalucía Occidental. Número 5 (junio 2015), p. 7.

inscritas y cuantas más fincas inscritas tengan incorporada su representación gráfica. La base o representación gráfica registral de una finca sería su representación gráfica y georreferenciada de los perímetros que cierran su superficie cuando guardan identidad con la descripción que de la misma finca resulte del Registro, completando su identificación⁵⁰⁴.

Por tanto nos encontramos ante una capa de información territorial más o menos completa, pero con intención de ir acumulando más y más información gráfica conforme la misma vaya teniendo acceso a la misma. Es obvio que la acumulación de tal información territorial sirve para dar cumplimiento a los fines propios del Registro de la Propiedad: se trata de dar a conocer quién es dueño y quién ostenta derechos sobre las distintas fincas representadas en dicha información territorial, lo cual podrá conseguirse debido a que tal información se ha ido formando con la que corresponde a todas y cada una de las fincas cuya representación gráfica se ha ido incorporando. Al igual que ocurre con la representación gráfica de cada finca registral, la información territorial podrá coincidir en mayor o menor medida con la territorial catastral, pero debiendo ser consideradas como informaciones distintas.

Representación o base gráfica

Cumplidos los requisitos legales señalados anteriormente, la información territorial dará lugar a lo que se ha venido a denominar sistema de bases gráficas registrales⁵⁰⁵. Por tanto cada una de las representaciones gráficas de las fincas inscritas en el Registro y en cuanto las normas jurídicas y los medios técnicos lo permiten actualmente, forma una base gráfica registral que, junto con las demás inscritas en el Registro, forman el sistema de bases gráficas. No obstante hay que señalar que el término de “base gráfica registral” que fue utilizado por la Ley 24/2001 al reformar en su DA 28ª el artículo 9 LH ha sido sustituido tras la Ley 13/2015 por el de “representación gráfica”, si bien la doctrina y la práctica registral utilizan ambos indistintamente⁵⁰⁶. En todo caso con este término de base gráfica en muchas ocasiones se utiliza para destacar que al producirse la inscripción de una representación gráfica en el Registro de la Propiedad, con independencia de su origen catastral o de otro tipo, tal representación deja de ser una mera proyección territorial de la finca a la que se refiere, alcanzando mayor relieve jurídico. Al quedar sujeta al correspondiente procedimiento regulado legalmente, puede predicarse de dicha base o representación gráfica que producirá los efectos legales previstos en la legislación hipotecaria, ya que la misma no es un mero archivo y tratamiento informático de la cartografía, sino que queda incluida como circunstancia propia de la inscripción, en el correspondiente folio real⁵⁰⁷. Precisamente en cuanto que la utilización del término “representación gráfica” subraya

⁵⁰⁴ REQUEJO LIBERAL, Jorge, *Descripción geográfica de fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-base)*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 69.

⁵⁰⁵ FANDOS PONS, Pedro. *op. cit.*, p. 138; y VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 29

⁵⁰⁶ FANDOS PONS, Pedro. *op. cit.*, p. 144.

⁵⁰⁷ FENECH RAMOS, Jacobo, *Op. cit.*, p. 1298.

el hecho de que la misma es objeto de inscripción y publicidad, frente al término “base gráfica” que parecería incidir en el carácter auxiliar de la representación frente a la inscripción propiamente dicha, DÍAZ FRAILE considera positivo el cambio terminológico llevado a cabo con la reforma de 2015⁵⁰⁸.

Medios tecnológicos necesarios para la representación gráfica de fincas

Una faceta que no debe descuidarse y a la que se ha aludido anteriormente es la tecnológica. Difícilmente puede establecerse un verdadero sistema de bases gráficas si no se cuenta con los medios técnicos suficientes para ello. Este sistema tecnológico es autónomo respecto de las inscripciones propiamente dichas, pero debe ser entendido como un medio auxiliar o accesorio que ayude a que las inscripciones correspondientes cumplan su finalidad hipotecaria. Esta tecnología se apoya especialmente en medios informáticos, que deben estar dotados de cierta compatibilidad que permita la conexión no solo entre los Registros correspondientes a distintos distritos hipotecarios, sino también con otras instituciones interesadas también en la información territorial (especialmente Catastro y Administraciones Públicas).

Ello justifica la necesidad de utilizar una única aplicación informática suministrada por el Colegio de Registradores y que, además, debe ser homologada por la Dirección General de Registros y Notariado (art. 9. b) LH). Con todo ello se pretende dar cumplimiento a lo que prevé la disposición adicional primera de la Ley 13/2015 (por la que se reforma la Ley Hipotecaria en esta materia): que el sistema de información gráfica registral pueda “permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado”. Dicha homologación ha tenido lugar mediante Resolución de 2 de agosto de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado. El alcance de esta homologación en cuanto al dominio público se examina en un capítulo posterior.

La faceta tecnológica relativa a las bases gráficas se manifiesta también en el hecho de que las representaciones gráficas son eminentemente electrónicas, y las inscripciones se practican en soporte papel. En efecto, se acaba de indicar que las representaciones gráficas que van a tener acceso al Registro deben permitir que pueda establecerse la adecuada conectividad e interoperabilidad con otras cartografías y todo ello a través de “mapas web en línea” (DA 1ª Ley 13/2015). Ello requiere que se cumplan unos requisitos de compatibilidad entre las mismas, lo que se puede conseguir a través de la utilización de un formato informático común. Este es el sistema por el que se ha optado, al establecer la necesidad de que las representaciones gráficas utilicen el formato denominado formato GML, examinado anteriormente. Este formato GML es el

⁵⁰⁸ DÍAZ FRAILE, Juan María, “Exégesis de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria en materia de inscripción de representaciones gráficas”, BCNR, n. 23, p. 870.

que se utiliza en las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas. Y hay que recordar que tales representaciones gráficas catastrales son una de los medios de acceso al Registro de la Propiedad de las representaciones gráficas. El otro medio son las denominadas representaciones gráficas alternativas y para estas últimas, la disposición séptima de la Resolución de 26 de octubre de 2015, conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad y publicada en el BOE de 30 de octubre de 2015, en virtud de Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría de Presidencia (RC-DGRN-DGC), exige que tal representación alternativa se contenga en fichero electrónico con formato GML.

Muchos de estos aspectos técnicos fueron abordados en buena medida por la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y Notariado de 3 de noviembre de 2015. Así resulta que la identificación del asiento de presentación y de la finca registral se añaden como metadatos al correspondiente GML que, lógicamente, continúa siendo un archivo electrónico. En el acta de inscripción del asiento correspondiente se hace constar, en el mismo folio real, la existencia del referido archivo electrónico que se identifica con su correspondiente Código Seguro de Verificación (CSV). Además el archivo electrónico, junto con el CSV debe acceder al denominado Geoportal del Colegio de Registradores donde se le da publicidad⁵⁰⁹.

El problema de hacer constar en el folio real en papel lo que es un fichero electrónico

En realidad el sistema actual conduce a una cierta paradoja: se hace constar lo que es esencialmente un fichero electrónico (la representación gráfica) en un soporte papel. Quizá por ello la reforma introducida por la Ley 13/2015 utiliza tanto el término de “inscripción” como el de “incorporación” al referirse a dicha constatación en el folio registral de la representación gráfica⁵¹⁰. Surge por tanto la duda de si lo que se produce es o no una verdadera inscripción de la representación gráfica⁵¹¹.

⁵⁰⁹ El concepto de geoportal es definido, como se señaló anteriormente, por el art. 3 Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. Se trata de un “sitio Internet o equivalente que proporciona acceso a servicios interoperables de información geográfica de varios órganos, organismos o entidades de una o varias Administraciones Públicas, e incorpora al menos un servicio que permita buscar y conocer los datos y servicios geográficos accesibles a través de él”.

⁵¹⁰ Analiza los distintos matices aportados por la doctrina acerca de los términos “inscripción” e “incorporación” respecto de las representaciones gráficas, TRUJILLO CABRERA, Carlos, *Representación...*, *op. cit.*, pp. 216 a 222.

⁵¹¹ Sobre la contradicción existente entre la utilización del folio en papel actualmente vigente en nuestra legislación y la incorporación de la representación gráfica, cfr. OLIVA IZQUIERDO, Antonio Manuel, *La nueva coordinación Registro-Catastro*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid, 2016, p. 43.

Una posible solución sería entender que lo que en realidad se inscribe no es tanto la representación gráfica (hay que insistir en ello, un fichero electrónico en formato GML), como las coordenadas geográficas contenidas en la misma⁵¹². Sea como fuere, lo cierto es que la representación gráfica en cuanto que aparece configurada como circunstancia o dato de la inscripción, es parte de su contenido y por tanto, es objeto de inscripción en el sentido técnico-jurídico⁵¹³. Es decir, cuando el legislador alude a la “incorporación” de la base gráfica al folio registral, esto tiene lugar mediante su “inscripción”⁵¹⁴.

No obstante, lo cierto es que del apartado b) del art. 9 LH (que se refiere expresamente a la necesidad de que consten dichas coordenadas en la correspondiente inscripción) y también al art. 202 LH (que regula el reflejo gráfico de la superficie de suelo ocupada por una obra o edificación) podría deducirse que basta con hacer constar en el folio registral las coordenadas de la finca para que quede incorporada la representación gráfica. O sea, que la inscripción o incorporación de la representación gráfica no sería otra cosa que la constatación en el asiento correspondiente de las coordenadas geográficas de la finca. Sin embargo esta concepción es demasiado restrictiva: hay que considerar que la inscripción gráfica va más allá de lo que es una simple constatación de las coordenadas, que la representación gráfica en sí misma es objeto de inscripción. Por ello FANDOS PONS opta por entender, en línea con lo señalado en la Resolución-Circular, que lo que debe hacerse constar en la correspondiente inscripción registral no son las coordenadas sino el identificador del archivo informático en que se contiene la representación gráfica⁵¹⁵. Lógicamente tal archivo informático incluirá, en el reiterado formato GML, las correspondientes coordenadas geográficas. Con todo ello el asiento registral adquiere un carácter más complejo: ya no recoge por sí mismo toda la información relativa a la finca, sino que la información se desdobra, ya que en lo relativo a su representación gráfica el asiento lo que hace es remitirse al correspondiente fichero electrónico.

En un sentido parecido se manifiesta DÍAZ FRAILE al señalar que respecto de la representación gráfica de la finca, lo que ocurre es que la misma se “externaliza” respecto del folio real, quedando alojada en los correspondientes servidores informáticos. La vinculación entre el folio real y el archivo electrónico correspondiente a la representación gráfica tiene lugar mediante el uso del CSV, que constituye un sistema típico de autenticación de archivos electrónicos. Además, este sistema supone la apertura de un legajo, archivo o libro auxiliar, no físico sino electrónico, conforme a las previsiones del art. 362 *in fine* RH⁵¹⁶.

⁵¹² FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 557.

⁵¹³ DÍAZ FRAILE, Juan María, “Exégesis...”, *op. cit.*, p. 864.

⁵¹⁴ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 686.

⁵¹⁵ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 560.

⁵¹⁶ DÍAZ FRAILE, Juan María, “Exégesis...”, *op.cit.*, p.867.

2.1.b) Naturaleza de la representación gráfica registral

Establecido ya el concepto de las representaciones gráficas registrales, es el momento de concretar su naturaleza jurídica. Dicha cuestión está íntimamente relacionada con la determinación de sus efectos, que se examinará en el epígrafe posterior. No obstante, se pueden adelantar algunas conclusiones. No cabe duda de que la incorporación de la representación gráfica de las fincas es una operación registral que corresponde ejecutar al registrador⁵¹⁷ y que va más allá, como se indicó anteriormente, de la mera identificación gráfica de dichas fincas.

En principio la inscripción de la representación gráfica es un acto que participa de la naturaleza jurídica de las demás actuaciones registrales. Ocurre, no obstante, que en ciertas ocasiones tiene lugar de forma voluntaria (en cuanto que así lo solicite el titular registral, como por ejemplo ocurre en el supuesto del art. 199 LH) pero en otras ocasiones es obligatoria legalmente (como tiene lugar por ejemplo en los supuestos de inmatriculación, conforme al art. 9.b) LH). En todo caso, es obligatorio que el registrador disponga de la correspondiente aplicación informática que permita incorporar la representación gráfica (lo que ya se recogió en la IDGRN de 2 de marzo de 2000). Sin embargo con las características señaladas puede surgir la duda de entender si se está ante una mera operación registral o si puede entenderse que la representación gráfica registral tiene caracteres y naturaleza propia que trascienden del mero procedimiento registral.

Dos posibles enfoques

Un posible punto de vista sería el de entender que en realidad la representación gráfica carece de naturaleza propia más allá de la de servir de apoyo a las inscripciones de derechos. Se trataría de entender que únicamente tienen una utilidad procedimental, una finalidad de complementar la calificación registral para evitar inscripciones erróneas, ya sea por tratarse de la inscripción por dos veces de la misma finca (doble inmatriculación) o por la inscripción de una superficie errónea (exceso de cabida). En el fondo lo que late en esta idea es el hecho de que la coordinación con el Catastro, que hay que recordar es una de las finalidades perseguidas por la reforma de 2015, supone que la misma ha de obtenerse con una especie de duplicidad de funciones: al Catastro corresponde establecer las bases físicas de las fincas y al Registro los derechos sobre las mismas. Al analizar la relación entre la representación gráfica registral y el Catastro, ARNAIZ EGUREN aboga por una mera coordinación entre Registro y Catastro. Es indudable que tal coordinación debe buscarse y que es precisamente uno de los objetivos pretendidos por la reforma legal, como se verá posteriormente.

Sin embargo cabe también defender que la actual normativa no se limita a establecer la coordinación entre Registro y Catastro y dota de naturaleza jurídica propia

⁵¹⁷ Cfr. DELGADO RAMOS, Joaquín, “Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad”, Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, n. 17 (2008), pp. 17 a 27. También disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/PERSONAL/PROPIEDAD/basesgraficas-efectosjuridicos.htm> (último acceso: 9 de abril de 2019).

a la representación gráfica registral⁵¹⁸. Una primera manifestación de esta especial naturaleza es el hecho de que en realidad la incorporación de las representaciones gráficas de fincas no se produce en virtud de procedimientos colectivos para todas las fincas situadas en una parte del territorio, sino que se produce finca a finca, mediante un procedimiento específico y complejo. La incorporación se produce con participación no solo del titular sino también de los colindantes que pudieran verse afectados por la nueva situación (por ejemplo si la incorporación de la representación gráfica supone un incremento de la superficie de la finca previamente inscrita en el Registro).

Es decir, la incorporación de la representación gráfica no consiste simplemente en poner en relación las fincas registrales con un plano, esté el mismo en soporte papel o electrónico. No es, como se indicó en un capítulo anterior, una mera identificación gráfica de las fincas registrales. La incorporación requiere que se cumplan una serie de requisitos legales y procedimentales que deben cumplirse finca a finca, en cuanto a su respectiva representación gráfica y con intervención tanto del titular de la misma como de terceros que puedan resultar afectados, especialmente los colindantes.

En este sentido la Ley Hipotecaria en su redacción actual no se limita a hacer declaraciones más o menos genéricas (como al señalar en el apartado b) del artículo 9 que es necesario para inscribir la representación gráfica que entre la misma y la finca no existan diferencias de cabida, o que si las hay “no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes”). En realidad la incorporación de las representaciones gráficas, tanto catastrales como alternativas, requiere la participación del titular registral y de los colindantes que sean afectados; y esta participación de los colindantes será mayor o menor dependiendo de las circunstancias (de esta materia trata el artículo 199 LH que en algunos casos prescribe una mera notificación a los mismos pero en otros llega a exigir su consentimiento expreso en documento público o por comparecencia ante el Registrador). En última instancia, corresponde al registrador identificar gráficamente las fincas mediante la incorporación de la correspondiente representación gráfica, es decir, debe calificar si procede o no inscribirla.

Una vez producida la inscripción de la base gráfica como parte integrante del asiento registral correspondiente, se predicen respecto de la misma los efectos típicos previstos por la legislación hipotecaria respecto de los asientos registrales. Pero, además, se produce algún efecto predicable solo respecto de la misma: una vez inscrita

⁵¹⁸ Quizás es interesante en este momento el incidir en una idea apuntada anteriormente: la inscripción de una rectificación de superficie (sea exceso de cabida o disminución de la misma), la inscripción de la representación gráfica georreferenciada y la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, están relacionadas pero no son equivalentes. La coordinación exige la inscripción de la representación gráfica, haya o no alteración de la descripción; la alteración de la descripción puede producirse con o sin inscripción de la representación gráfica (y, por tanto, con o sin coordinación con el Catastro); y la inscripción de la representación gráfica puede practicarse haya o no alteración de la descripción y no supone, por sí sola, la coordinación con el Catastro (cfr. JIMÉNEZ GALLEGU, Carlos, *La nueva coordinación realidad-Catastro-Registro*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, (versión electrónica accesible en <https://biblioteca.tirant.com>), p. 230).

la representación gráfica de la finca, a través de la misma será posible asociar a la finca registral otros tipos de información territorial, como se examinará posteriormente. Este es un efecto o consecuencia característico y exclusivo de la representación gráfica inscrita: solo a través de la misma es posible asociar información territorial a las fincas inscritas.

Es decir, la incorporación de la base o representación gráfica requiere que se cumplan estrictamente los requisitos establecidos legalmente (que se examinarán a continuación) y, una vez inscrita, producirá los efectos previstos legalmente (que también se examinarán también a continuación). Todo ello permite que la inscripción de la representación gráfica sea congruente con la naturaleza del Registro de la Propiedad español, que es un registro de derechos, que requiere una calificación estricta de los documentos susceptibles de inscripción para con ello dotar de importantes efectos jurídicos a los actos o contratos inscritos. Por tanto debe concluirse que la representación gráfica registral no es solo un elemento más de la inscripción registral, sino que goza de características y efectos propios.

2.2. Inscripción de la base gráfica registral: procedimiento

La representación gráfica registral, como se ha indicado anteriormente, es objeto de inscripción en el folio correspondiente a la finca a la que se refiera. Una vez asentada, produce los efectos jurídicos previstos por la ley. Ahora bien, es una característica esencial en la organización y funcionamiento del Registro de la Propiedad el hecho de que no pueden acceder al mismo sino aquellos documentos, actos o contratos que hayan sido objeto de calificación registral. Esta calificación o verificación del cumplimiento de los requisitos legales tiene lugar dentro del procedimiento registral. La calificación y el procedimiento registral en general se examinaron anteriormente al analizar el funcionamiento del Registro de la Propiedad. Lo que interesa destacar en este momento es cómo tal procedimiento registral sirve de garantía para que las representaciones gráficas que tienen acceso al Registro cumplan con los requisitos legales y puedan producir los pertinentes efectos previstos por el ordenamiento jurídico. Esto determina que la inscripción de la representación gráfica de fincas no pueda ser un procedimiento automático, sino que debe formar parte y participar de las características del procedimiento registral para evitar, entre otras cuestiones, que las fincas queden descritas de modo arbitrario y subjetivo⁵¹⁹. En este sentido es esencial que tal inscripción quede sujeta a calificación registral.

Como advierte FANDOS PONS la incorporación de bases gráficas es lógico que se produzca conforme a la organización descentralizada del Registro de la Propiedad, atendiendo a “la propuesta de representación geográfica que quiera inscribir el titular”, sin que sea adecuado atender a un mero intercambio masivo y centralizado de datos entre el Catastro y el Registro. Con ello cabe entender que en realidad la incorporación de la representación gráfica relativa a una finca concreta no es sino una parte más del

⁵¹⁹ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca...”, *op. cit.*, p. 41.

procedimiento registral⁵²⁰. La incorporación de la base gráfica supone la adecuación del Registro con la realidad jurídica extrarregistral y con su proyección geográfica. Es por ello lógico que se regule este acceso de la representación gráfica a través de los procedimientos de concordancia del Registro con la realidad jurídica regulados en los arts. 198 y ss. LH. Hay que recordar en este punto que la Ley Hipotecaria trata de la representación gráfica no solo en los arts. 9 y 10, que sería el marco general al que se refiere el Preámbulo, sino también en los procedimientos especiales de los arts. 198 y ss. La existencia de estos distintos preceptos legales determina que surja el problema de acotar el diferente ámbito del art. 9 respecto del 10, y de ambas normas respecto de tales procedimientos⁵²¹.

Para analizar, aunque sea de forma somera, los procedimientos de incorporación de la representación gráfica al Registro, hay que empezar recordando que la incorporación de las bases gráficas debe ser preferentemente la de la representación gráfica catastral. Lo normal es que se acuda a la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica, “salvo que se trate de uno de los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa” (párrafo 3 del apartado b) del art. 9 LH). Estos procedimientos en los que se permite otra representación gráfica alternativa (es decir, no catastral), son los recogidos en el apartado 3 del art. 10 LH. En principio, tienen cierto carácter de excepcionalidad, en el sentido de que su utilización ha de suponer necesariamente una comunicación al Catastro, para que este, en su caso, realice las alteraciones (catastrales) que correspondan, lo que comunicará por último al Registro (últimos párrafos del art. 10.3 LH). Por tanto es evidente que la regla general es la utilización de las bases gráficas catastrales, que solo en ciertos casos pueden utilizarse otras representaciones gráficas distintas (que la ley denomina “alternativas”) y que si se utilizan estas, se pone en marcha un procedimiento de comunicación y coordinación entre el Registro y el Catastro.

Los dos casos en que el art. 10.3 LH admite una representación gráfica distinta de la catastral son: en primer lugar, los procedimientos de concordancia del Registro con la realidad extrarregistral (que son los recogidos en los arts. 198 y ss. LH referidos anteriormente); y, en segundo lugar, los supuestos de reordenación de la propiedad (parcelación, reparcelación, segregación, división, agrupación, agregación o deslinde judicial). Por consiguiente, en todos los demás casos en que se pretenda incorporar una representación gráfica al Registro de la Propiedad, ha de utilizarse la correspondiente representación gráfica catastral. Sin olvidar, que en aquellos casos en que no se utilice esta representación gráfica catastral, ha de intentarse la adecuada coordinación entre el Registro y el Catastro.

2.2.a) Calificación registral

⁵²⁰ FANDOS PONS, Pedro *op. cit.*, p. 158.

⁵²¹ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 590.

La incorporación de la representación gráfica sea catastral o alternativa, no se produce de forma automática sino que requiere la correspondiente calificación por parte del Registrador. Por tanto, dicha incorporación queda sujeta a las reglas generales de calificación de los títulos que pueden acceder al Registro⁵²². Lógicamente esta calificación tendrá las peculiaridades propias relativas a las circunstancias de lo que es objeto de la misma. Es decir, como de lo que se trata es de determinar si cierta representación gráfica, catastral o alternativa, se corresponde con una finca, hay que acudir a los medios de calificación que puedan ser válidos para ello, y entre estos, cabe acudir a otras cartografías disponibles, pero con carácter meramente auxiliar (párrafo 8º del apartado b) del art. 9 LH). Este carácter auxiliar que tienen las demás cartografías disponibles significa que pueden ser utilizadas para solventar las posibles dudas relativas a la situación y características topográficas de las fincas (como señala el mismo precepto). Pero, en sí mismas, no pueden ser utilizadas para dotar de representación gráfica a las fincas registrales, ya que para ello debe seguirse los procedimientos legales establecidos (aportación de la representación gráfica catastral o alternativa respecto de la finca de que se trate). No obstante, tales cartografías tienen especial importancia en materia de protección del dominio público, como se examinará en un capítulo posterior. También se examinarán posteriormente, con ocasión del análisis de la aplicación del principio de legalidad en el ámbito de las representaciones gráficas, las peculiaridades que presenta la calificación registral de dichas representaciones.

2.2.b) Iniciación del procedimiento

Como se viene insistiendo, el procedimiento de incorporación de las representaciones gráficas queda sujeto a las normas hipotecarias. Por ello deben cumplirse con ciertos principios o requisitos generales hipotecarios. Entre otros hay que destacar el denominado principio de rogación, que supone que el procedimiento registral se inicia de forma ordinaria, a través de la correspondiente solicitud o presentación de documentación en el Registro. La declaración de que una finca tiene una determinada representación gráfica se realiza por parte de los interesados, que no son otros que los propietarios de las fincas registrales. Ahora bien, como se señaló al estudiar en un capítulo anterior el funcionamiento del Registro de la Propiedad, una cosa es el principio de rogación o necesidad de que el procedimiento se inicie a instancia de parte y otra cosa es la obligatoriedad o voluntariedad de la inscripción. En el caso que nos ocupa de las representaciones gráficas resulta claramente esta distinción. El procedimiento ha de ponerse en marcha por el interesado presentando la

⁵²² Como señalaba AMORÓS GUARDIOLA, que todo lo que signifique un requisito de validez es apreciable por el Registrador y, además, la validez debe ser interpretada en un sentido amplio, incluyendo todo tipo de nulidad, anulabilidad, rescindibilidad, ineficacia, etc. (AMORÓS GUARDIOLA, Manuel, "Significado de la calificación registral", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. I, p. 670 . Originariamente conferencia pronunciada en el Colegio de Registradores de la Propiedad en mayo de 1994).

representación gráfica pertinente (catastral o alternativa, en su caso), y sin esta presentación no puede iniciarse la incorporación o inscripción de la base gráfica. Sin embargo tal presentación no siempre es puramente voluntaria, tal y como resulta de los dos primeros párrafos del apartado b) del artículo 9 LH. En los casos de inmatriculación de fincas, parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, debe aportarse obligatoriamente la pertinente representación gráfica si se quiere inscribir el título (párrafo 1º del art. 9.) LH).

En los demás casos en que exista un acto inscribible al que se acompaña una representación gráfica o incluso si se pretendiera solo la inscripción de la misma, su aportación es potestativa (párrafo 2º). De estos dos párrafos resulta, además, la existencia de dos tipos de procedimientos: los de inscripción obligatoria de la representación gráfica, que se regula específicamente para el caso de que se trate, y los de inscripción voluntaria, que se regulan en los arts. 198 y ss. LH a los que se remite el párrafo segundo⁵²³. No obstante, lo cierto es que también en estos preceptos se regulan algunos de los supuestos de inscripción obligatoria de base gráfica (la inmatriculación en los arts. 203 a 207 LH, incluyendo los casos en que se inmatriculen las fincas con ocasión de parcelaciones, concentraciones parcelarias y expropiaciones; o el deslinde en el art. 200 LH).

Por tanto la existencia de un doble tratamiento sobre la inscripción de la representación gráfica, unas veces con carácter obligatorio y otras voluntaria, tiene consecuencias prácticas: si la misma es preceptiva, deberá calificarse negativamente la inscripción de un derecho para la que fuere imprescindible la incorporación de la representación gráfica que no pudiera practicarse. En cambio, en los supuestos en que la inscripción de la representación gráfica fuera potestativa, podría practicarse la inscripción del derecho de que se trate aunque no pudiera practicarse la de la dicha representación⁵²⁴.

2.2.c) Protección de los colindantes

No es momento de realizar un examen exhaustivo de estos procedimientos⁵²⁵, pero sí cabe detenerse en una cuestión que tiene especial trascendencia respecto de los bienes de dominio público, que es la necesaria protección de los colindantes en los supuestos en que se pretenda inscribir la representación gráfica. En efecto, el art. 9.b LH en su párrafo sexto señala la necesidad de que la representación gráfica permita

⁵²³ La RDGRN de 28 de noviembre de 2016 distingue los casos en que es preceptiva la aportación de la representación gráfica de los supuestos en que es potestativa. A estos últimos se aplica el procedimiento general del art. 199 LH y a aquellos su normativa específica.

⁵²⁴ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, "La finca...", *op. cit.*, pp. 33 y 34.

⁵²⁵ Al respecto cfr. TRUJILLO CABRERA, Carlos, "El procedimiento...", *op. cit.*, pp. 49 a 75.

distinguir la finca de que se trate de sus colindantes. Lógicamente se trata no solamente de identificar la finca a la que se refiere la representación gráfica, sino de impedir que dicha representación incluya en todo o en parte el terreno o parcela que corresponda a un colindante. En este mismo sentido el párrafo inmediatamente anterior señala que es necesario que la representación gráfica no coincida ni siquiera en parte con otra representación ya inscrita. En el caso de que sí que hubiera dicha coincidencia se daría un solapamiento que no es admitido por la ley: la regla general es que a cada finca le ha de corresponder una única base gráfica y viceversa, cada base gráfica ha de referirse a una sola finca. Pero no solo eso, el mismo párrafo no solo proscribía la base gráfica que se refiera en todo o en parte a otra ya inscrita, sino que tampoco es posible que la misma base gráfica invada el dominio público. Esta cuestión se examina en un capítulo posterior. Ahora basta con destacar la regla general establecida en el artículo 9 LH: la representación gráfica ha de permitir identificar la finca distinguiéndola de sus colindantes y evitando que coincida en todo o en parte con la representación gráfica ya inscrita de otra finca (colindante, cabe decir) o con el dominio público (también colindante).

Por tanto, una de las cuestiones básicas que han de atenderse al inscribir la representación gráfica de una finca es la de no perjudicar a los colindantes (especialmente si se trata de dominio público). Pero la Ley Hipotecaria tiene especial cuidado no solo en establecer este principio genérico, sino que viene a imponer normas y criterios específicos para evitar dicho perjuicio. El artículo 199 LH regula el procedimiento general de inscripción de las representaciones gráficas. En realidad no se limita a regular tal inscripción y su consecuencia lógica que es la coordinación con el Catastro, sino que se refiere, además, a la rectificación de linderos y superficie⁵²⁶. No es el momento de examinar su naturaleza, o si se trata de un procedimiento voluntario u obligatorio⁵²⁷, pero sí el de destacar la importancia que da a la protección de los colindantes. Este precepto no se queda en la mera declaración de la necesidad de protección o no perjuicio de los colindantes, pues prevé una participación activa de los mismos.

En este sentido, respecto a los supuestos en que se utilice como representación gráfica la correspondiente catastral, el párrafo segundo del apartado primero del mismo precepto establece que solo cabe la inscripción de la representación gráfica previa notificación a los “titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado estos el procedimiento, así como a los de las fincas registrales colindantes afectadas. La notificación se hará de forma personal. En el caso de que alguno de los interesados fuera desconocido, se ignore el lugar de la notificación o, tras dos intentos, no fuera efectiva la notificación, se hará mediante edicto insertado en el <<Boletín Oficial del Estado>>”. Se prevé además la utilización de un sistema de alertas (regulado en el art. 203 LH) y el hecho de que “los así convocados o notificados podrán comparecer en el plazo de los veinte días siguientes ante el Registrador para alegar lo que a su derecho convenga”. Por último, se facilita la notificación en los casos de que existan propiedades horizontales.

⁵²⁶ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 686.

⁵²⁷ FANDOS PONS, P., *op. cit.*, p. 174 y ss., especialmente p. 178.

El Registrador decidirá motivadamente atendiendo a las alegaciones (según el párrafo cuarto). Esta protección de los colindantes es refuerza en el caso de que se trate de fincas de dominio público. Al igual que ocurre en el art. 9 LH se prevé la imposibilidad de inscribir una representación gráfica si de la misma resulta que se está invadiendo el dominio público (o si coincide con otra representación gráfica ya inscrita). Pero el párrafo cuarto del art. 199.1 LH señala además que se debe notificar de esa posible invasión a la Administración titular del bien de dominio público.

El apartado segundo del art. 199 LH se refiere a los casos en que se utilice una representación gráfica alternativa. Se introduce la peculiaridad de que la notificación a colindantes ha de hacerse además a los colindantes que resulten de Catastro. En este caso, además, se activa el sistema de coordinación con el Catastro, para evitar la divergencia entre la base gráfica registral y la representación gráfica catastral.

La protección de los colindantes también se establece en otros procedimientos previstos en la Ley Hipotecaria: en los casos de deslinde (art. 200 LH), en los de rectificación de superficie, descripción o linderos (art. 201 LH) e inmatriculación (art. 203, 205 y 206 LH). Estos procedimientos también presentan algunas peculiaridades respecto a los bienes de dominio público objeto de inscripción (art. 206 LH, en cuanto a su inmatriculación) y respecto a su protección (párrafo noveno del art. 9.b LH, art. 203.1.Tercera y Quinta LH y párrafos 3º y 4º del art. 205 LH), que se examinarán posteriormente.

2.2.d) La incorporación registral de la representación catastral o de la representación gráfica alternativa

Para obtener la incorporación progresiva de las coordenadas gráficas de las fincas al Registro, el actual art. 9 LH, ha optado por favorecer la utilización de la representación gráfica catastral. En efecto, en el párrafo tercero de su letra b) se establece: “Para la incorporación de la representación gráfica de la finca al folio real, deberá aportarse junto con el título inscribible la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, salvo que se trate de uno de los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa”. Esta opción legislativa puede justificarse por dos razones; la primera es que una de las finalidades de la reforma es avanzar en la coordinación entre el Registro y el Catastro, de forma que es lógico que se opte por utilizar la representación catastral a la hora de configurar la representación gráfica registral. Por otra parte, también es posible atender a una razón de índole práctica, que sería aprovechar una cartografía ya existente, la catastral, para elaborar la correspondiente registral, sin necesidad de elaborarla totalmente desde cero. Se trataría de utilizar una cartografía oficial que cubre el territorio nacional y que presenta evidentes analogías con la que se pretende que sea la representación registral. En cualquier caso, debe destacarse la amplia utilización en la práctica de las representaciones catastrales, como demuestra que solo en el año 2016 se hayan expedido más de siete millones de Certificaciones Catastrales Descriptivas y

Gráficas⁵²⁸. Sin embargo no existe unanimidad en cuanto a no admitir más que la representación gráfica catastral en algunos supuestos como el de la inmatriculación⁵²⁹.

Alcance de la representación gráfica catastral

La utilización además de una misma cartografía por parte del Catastro y del Registro presenta además otra ventaja que es el hecho de que al utilizarse el mismo sistema de referencia es más fácil comprobar la posible existencia de superposiciones de fincas u otras deficiencias que podrían ocultarse fácilmente si los sistemas de representación gráfica catastral y registral fueran distintos⁵³⁰.

Sin embargo sería un error suponer que la representación gráfica de las fincas registrales es la mera trasposición al Registro de la Propiedad de la representación gráfica catastral. El propio precepto enunciado señala la posibilidad de utilizar representaciones gráficas “alternativas”. Y no solo eso, la autonomía de la representación gráfica registral respecto de la catastral también se manifiesta en el propio art. 9 LH, ya que en su párrafo octavo se indica la posibilidad de utilizar, con carácter meramente auxiliar, otras representaciones gráficas disponibles, a efectos de calificar la representación gráfica aportada (que puede ser catastral o alternativa). Las representaciones gráficas, sean catastrales (regla general) o de otro tipo (las llamadas alternativas, que son admisibles en los casos legalmente previstos), una vez calificadas y admitidas por el Registrador (para lo cual puede utilizar otras representaciones gráficas, no solo la catastral o alternativa que se presente), se deben incorporar a la correspondiente aplicación informática homologada por la Dirección General de Registros y Notariado. Tal incorporación permitirá no solo establecer que la base gráfica se corresponde con una finca registral determinada, sino que además permitirá impedir “la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente” (párrafo 9 de la letra b) del art. 9 LH).

El artículo 10 LH parece contradecir lo señalado al establecer en su apartado primero que “la base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral”. Sin embargo para interpretar adecuadamente este precepto hay que considerar dos cuestiones, que se pasan a examinar. La primera es que la norma parece que solo está dando prioridad a la representación catastral a la hora de elaborar la representación gráfica registral. En efecto, en su apartado inmediatamente posterior señala la necesidad de aportar la correspondiente certificación catastral a la hora de incorporar la representación gráfica registral a la finca, pero sin que esto sea

⁵²⁸ ALCÁZAR MONTERO, Raquel y ALONSO PEÑA, Carlos, “La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la Coordinación Catastro-Registro”, Revista CT: Catastro, n. 88 (diciembre 2016), p. 8.

⁵²⁹ Cfr. GÓMEZ PERALS, Miguel y FEMENIA-RIBERA, Carmen, *op. cit.*, p. 84.

⁵³⁰ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo régimen de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, ed. Tirant, Lo Blanch, Valencia, 2016. p. 35.

imprescindible, porque como el propio precepto señala, es posible que no tenga lugar tal aportación en los supuestos en que se admita la representación gráfica alternativa. Y, en segundo lugar, si se interpreta adecuadamente la literalidad del propio art. 10 LH, en el mismo no se dice que la cartografía catastral es la representación gráfica, sino que es la “base” de la misma. Esto ha de significar que se acuda a la cartografía catastral o a una alternativa, la representación registral se apoyará en la cartografía catastral, pero sin que exista necesariamente una total identificación⁵³¹.

Hay que recordar que una de las finalidades de la reforma de la Ley Hipotecaria es la coordinación del Registro con el Catastro. Lo que busca tal coordinación es que ambas instituciones ofrezcan una información coincidente, y podría argumentarse que a través de esta coordinación, se pretende que el Registro coincida con la realidad⁵³². Pero no por ello debe concluirse que la cartografía catastral se convierte automáticamente en la representación gráfica registral de una finca, sino que ha de ser objeto de calificación registral para determinar si se cumplen o no los requisitos legales necesarios para entender que puede utilizarse como base gráfica. Esta cuestión enlaza directamente con otra, que es la de la tolerancia o margen admisible de discrepancia entre superficies (catastral, registral e incluso, cabe añadir, real), cuestión que se tratará posteriormente.

En cualquier caso, debe entenderse que la utilización de otras cartografías distintas de la catastral tiene, como la propia ley indica, un carácter meramente “auxiliar”, en cuanto que su utilidad es coadyuvar en la calificación registral, evitando la posible invasión de otras fincas colindantes, especialmente las de dominio público.

La utilización de la cartografía catastral para formar la representación gráfica registral no plantea especiales problemas: basta con incorporar las correspondientes coordenadas geográficas georreferenciadas que pueden obtenerse fácilmente a través de la correspondiente Certificación Catastral Descriptiva y gráfica. Más problemas plantea la utilización de la representación gráfica alternativa. No parece posible su utilización si el interesado manifiesta que la realidad física de la finca coincide con la catastral, dado el carácter supletorio de dicha representación alternativa⁵³³.

Supuestos de utilización de la representación gráfica alternativa

En principio tal representación alternativa solo será útil en los supuestos en que se forme una nueva finca por segregación, agrupación, reparcelación, etc. (es evidente que la nueva configuración de la finca se origina en el momento en que se realiza el correspondiente acto o negocio jurídico) o si existe inexactitud en la representación catastral. Pero incluso en estos casos tasados en que se utilice una representación gráfica alternativa, la misma ha de poder acoplarse en el parcelario catastral. Del Preámbulo de la Ley 13/2015 resulta una doble justificación para este imprescindible acoplamiento: la necesidad de coordinación Registro de la Propiedad y Catastro; y una mayor seguridad

⁵³¹ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “La reforma...”, *op. cit.*, p. 18.

⁵³² MARTÍNEZ ESCRIBANO, Celia, “La calificación registral de la representación gráfica de fincas”, *Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial*, n. 43 (2017), p. 63.

⁵³³ JIMÉNEZ GALLEGO, Carlos, *op. cit.*

jurídica en las transmisiones de fincas y, con ello, en la protección del derecho de propiedad sobre los inmuebles. Esta exigencia de que la representación gráfica alternativa respete la cartografía catastral (párrafo 4º del art. 9 b) LH, reiterada por la Resolución Conjunta DGRN y DGC de 26 de octubre de 2015) determina que no pueda utilizarse una representación gráfica totalmente alternativa o distinta de la catastral⁵³⁴, pues de hecho incluso en el supuesto de que se incorpore tal representación gráfica alternativa, han de respetarse la delimitación catastral de la finca matriz o del conjunto de fincas afectadas⁵³⁵. En todo caso, el uso de la cartografía catastral o de la alternativa determinará que en el procedimiento de incorporación de la representación gráfica de fincas tenga que notificarse o no a los colindantes catastrales, ya que se estima legalmente que solo será necesaria dicha comunicación si se utiliza la representación gráfica alternativa⁵³⁶.

Lógicamente no cabe utilizar representación gráfica alternativa en los supuestos de inmatriculación ya que, como se ha indicado, en estos casos es imprescindible utilizar la correspondiente representación obtenida a través de una Certificación Catastral Descriptiva y gráfica (arts. 10.3, 203 y 205 LH). La DGRN ha exigido reiteradamente plena coincidencia entre la descripción de la finca que se pretende inmatricular con la correspondiente Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica (por ejemplo en la Resolución de 3 de octubre de 2016). No obstante, debe hacerse una doble matización. Por una parte tal coincidencia se refiere esencialmente a la comparación entre la descripción de la finca y la representación gráfica resultante de la certificación catastral y no a otros elementos, como el titular (RRDGRN de 7 de abril y 25 de septiembre de 2017). Y, por otra parte, ha admitido una cierta flexibilidad en algún supuesto muy particular, como la inmatriculación de cuevas, llegando a admitir que la certificación catastral sea complementada con una representación gráfica alternativa a la hora de establecer el volumen ocupado por la cueva (RRDGRN de 20 de junio y 22 de septiembre de 2017)⁵³⁷.

Tal representación debe cumplir ciertos requisitos técnicos, especialmente su configuración en formato GML⁵³⁸. En todo caso, el cumplimiento de tales requisitos

⁵³⁴ TRUJILLO CABRERA, Carlos, *Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad*, ed. Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017, p. 227; se muestra muy crítico con esta solución, entendiendo que tal representación gráfica alternativa termina siendo inútil.

⁵³⁵ JIMÉNEZ CLAR, Antonio, "La incorporación de la representación gráfica del inmueble al catastro y al registro de la propiedad", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, p. 114.

⁵³⁶ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 331.

⁵³⁷ Reclamaba tal flexibilidad FENECH RAMOS, Jacobo, *op. cit.*. 1299, remitiéndose al problema de la falta de un tratamiento hipotecario de las cuevas que manifiesta LÓPEZ FRÍAS, María Jesús, en "Las casas cueva: un análisis de las cuestiones jurídicas que plantean", RCDI, n. 756 (julio-agosto 2016), pp. 1993 a 2026.

⁵³⁸ Tales requisitos técnicos se recogen especialmente en el punto 7º de la Resolución conjunta del Director General de los Registros y del Notariado y la Directora General del Catastro de 26 de octubre de 2015.

técnicos tiene lugar a través del mediante el “servicio de validación de representaciones gráficas georreferenciadas alternativas” presente en la sede electrónica del catastro, cuyo resultado es el “informe de validación gráfica”⁵³⁹.

2.3. Finalidades de la inscripción de la representación gráfica

Los procedimientos y garantías establecidos legalmente tienen por finalidad esencial, como se ha indicado, inscribir la representación gráfica de las fincas. Una vez incorporada o inscrita la representación gráfica, se producen una serie de efectos de gran importancia. Los mismos se examinarán a continuación al analizar la relación de la representación gráfica con los principios hipotecarios. Sin embargo pueden destacarse en este momento tres efectos o finalidades de la representación gráfica que sirven para poner de relieve su importancia.

Una primera finalidad es la de conseguir que la descripción e identificación de las fincas mejore notablemente. Cabe hablar de de un auténtico salto cualitativo en cuanto que la nueva tecnología que implica la representación gráfica incorporada o inscrita permite superar la tradicional descripción meramente literaria de las fincas registrales. Se trata en suma, de utilizar una representación que emplea medios tecnológicos e informáticos que permiten situar cada finca georreferenciada en un lugar determinado del territorio, quedando definida por sus coordenadas, de forma que a cada punto del territorio le corresponda un único punto en una única representación gráfica, y viceversa.

Una segunda finalidad es conseguir mayor seguridad en el tráfico jurídico en cuanto que el objeto del mismo queda perfectamente delimitado como consecuencia del efecto anteriormente señalado de la mejor descripción e identificación de las fincas. La finca objeto de cualquier negocio jurídico queda identificada y con ello distinguida de las colindantes. En realidad esta mayor seguridad jurídica tiene lugar no solo respecto del tráfico jurídico entre particulares, sino que es predicable también en favor de la Administración dado el gran número de expedientes que pueden recaer sobre las fincas de los particulares y en los que es conveniente su identificación lo más exacta posible (por ejemplo respecto de expedientes de expropiación forzosa o respecto de actos de reparcelación urbanística)⁵⁴⁰.

2015, recogida en la Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad.

⁵³⁹ ALONSO PEÑA, Carlos y FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto, “Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica”, Revista CT: Catastro, n.90 (agosto 2017), p. 69.

⁵⁴⁰ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, “Teoría general...”, *op. cit.*, p. 986.

Una tercera y última finalidad es que la representación gráfica produzca sus efectos conforme a los principios hipotecarios, especialmente del principio de legitimación, tal y como resulta del art. 10.5 LH y como se examina a continuación.

2.4. Efectos de la representación gráfica: los principios hipotecarios

Las garantías establecidas para que se produzca un acceso adecuado de las representaciones gráficas al Registro de la Propiedad se materializan en los procedimientos a que se acaba de hacer referencia. Estos procedimientos participan de la naturaleza de los procedimientos registrales típicos, aunque presentan algunas peculiaridades, relativas a la especialidad de su materia, la representación gráfica. Se trata en suma de procedimientos particulares que sirven de garantía para que la inscripción de la representación gráfica respete los requisitos y principios legales. Estos principios legales son conocidos en el ámbito registral con distintos nombres, como principio de rogación, prioridad, calificación o tracto sucesivo⁵⁴¹. En un capítulo anterior se han examinado los principios hipotecarios en general. La cuestión que surge ahora es determinar en qué medida tales principios son aplicables a las inscripciones gráficas. O dicho de otra forma, hay que determinar si es posible señalar la existencia de verdaderas especialidades al aplicar a las representaciones gráficas los principios hipotecarios. Si la conclusión es que sí existen tales especialidades y las mismas son relevantes, se podría llegar a hablar de principios hipotecarios gráficos⁵⁴². El examen de las posibles especialidades en materia de representación gráfica se va a realizar siguiendo el mismo orden con el que anteriormente se analizaron los principios hipotecarios: especialidad, fe pública y legitimación (como manifestaciones de la publicidad material), publicidad formal, legalidad (con especial referencia a las particularidades de la calificación registral), prioridad, tracto sucesivo y rogación⁵⁴³.

2.4.a) Peculiaridades respecto del principio de especialidad

El principio hipotecario de especialidad determina la necesidad de que los derechos reales que se inscriban lo hagan con perfecta determinación respecto de su titularidad, contenido, objeto y extensión. Con su aplicación se pretende que la publicidad que el Registro otorga a los derechos inscritos sea lo más exacta posible y favorezca la seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario. Su formulación legal resulta de los artículos 9 LH y 51 RH. Existen numerosas Resoluciones de la Dirección General de los Registros y Notariado que han venido a perfilar su contenido. Hay que recordar,

⁵⁴¹ una enumeración de los artículos de la Ley Hipotecaria que los regulan se puede encontrar en GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código... op. cit.*, p. 6097

⁵⁴² FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 464.

⁵⁴³ Se muestran más reacios a la existencia de estos principios hipotecarios *gráficos*, GÓMEZ PERALS, Miguel y FEMENIA-RIBERA, Carmen, *op. cit.*, p. 98.

además, que el art. 9 LH ha sido enteramente reformado con la Ley 13/2015, de 24 de junio. Por tanto, interesa ahora examinar la aplicación de dicho principio en cuanto a la descripción física de las fincas, o sea, a la base física o material sobre la que se asientan los derechos inscritos. Hay que señalar que en aquellos sistemas legislativos en que existe una perfecta coordinación con el catastro, como ocurre en Alemania, se ha entendido tradicionalmente que el principio de especialidad se extiende a los datos físicos de la finca inscrita⁵⁴⁴. Al no ocurrir esto en nuestra legislación, hay que atender a la cuestión de si para que el principio de especialidad pueda referirse a tales datos físicos o de hecho, ha de utilizarse la representación gráfica de fincas.

Distintos aspectos del principio de especialidad

El principio de especialidad tendría un aspecto material y otro formal⁵⁴⁵, aunque algún autor añadiría un aspecto procedimental que sería el relativo al rango o preferencia que corresponde a los derechos inscritos⁵⁴⁶. En todo caso, el aspecto material se refiere esencialmente a la oponibilidad que ha de resultar de la exacta determinación del derecho inscrito, en cuanto a su situación jurídica, finca sobre la que recae y su titular. El aspecto formal se refiere más bien a cómo han de redactarse los asientos registrales en el folio real correspondiente y con la adecuada claridad y concreción.

Por tanto la determinación de sobre qué finca recaen los derechos objeto de inscripción registral es una de las manifestaciones básicas del contenido material o sustantivo que conlleva el principio de especialidad. Tal principio se manifiesta respecto de la finca en la necesidad de expresar claramente su identificación (lo que nos permite distinguir una finca de otras), su existencia actual (no cabría inscribir derechos sobre fincas que ya no existen o que no existen aún, debido a operaciones de agrupación o segregación), y su relación con el derecho inscrito (determinando si el derecho recae sobre parte de la finca, sobre su totalidad e, incluso, sobre dos o más fincas).

La determinación de lo que son las características físicas de la finca se incardina dentro de lo que sería la identificación de la finca. En efecto, conforme al párrafo primero del apartado a) del artículo 9 LH, “la inscripción contendrá las circunstancias siguientes: a) Descripción de la finca objeto de inscripción, con su situación física detallada, los datos relativos a su naturaleza, linderos, superficie y, tratándose de edificaciones, expresión del archivo registral del libro del edificio, salvo que por su antigüedad no les fuera exigible. Igualmente se incluirá la referencia catastral del inmueble o inmuebles que la integren y el hecho de estar o no la finca coordinada gráficamente con el Catastro en los términos del artículo 10”.

Cabe contrastar el referido precepto con su redacción anterior a la reforma operada por la Ley 13/2015: “Toda inscripción que se haga en el Registro expresará las circunstancias siguientes: Primera. La naturaleza, situación y linderos de los inmuebles

⁵⁴⁴ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Derecho inmobiliario...*, T. I, *op. cit.*, p. 397.

⁵⁴⁵ GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, *El principio...*, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

⁵⁴⁶ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier., *Principio de...*, *op. cit.*, p. 2389 y ss.

objeto de la inscripción, o a los cuales afecte el derecho que deba inscribirse, y su medida superficial, nombre y número, si constaren del título”. En este momento interesa destacar cómo actualmente se requiere no solo expresar naturaleza, situación o superficie de la finca, sino que es imprescindible que conste su descripción, con su situación física detallada. De hecho tal descripción, situación y demás características físicas de la finca tienen su base actualmente en la representación gráfica. A través de esta podrá cumplirse con el mandato del art. 9 LH y, con ello, dar cumplimiento al principio de especialidad. Es más, como señala FANDOS PONS los términos en que está redactado el actual art. 9 LH permite entender que en el sistema registral se ha dado un paso desde “un sistema de transcripción de la descripción, por el que se iban arrastrándose las descripciones anteriores si no se justificaban los cambios a un sistema de inscripción, basado en la aportación de documentos y en la calificación registral”⁵⁴⁷.

Hay que hacer referencia, no obstante, al art. 51 RH que también recoge el principio de especialidad en cuanto a las fincas objeto de inscripción, pero que ha quedado un tanto anticuado, por no haberse adaptado aún al texto actualmente vigente del art. 9 LH. No obstante, hay que remitirse al capítulo anterior para realizar un análisis más detallado de las circunstancias que actualmente han de constar en las inscripciones registrales para dar cumplimiento al principio de especialidad.

Ampliación del principio de especialidad en materia de inscripción gráfica

De lo señalado anteriormente resulta indudable que la utilización de bases gráficas ha determinado una ampliación en el contenido del principio de especialidad en los términos señalados⁵⁴⁸. No obstante, es más dudoso el entender que el principio de especialidad referido a la representación gráfica de fincas, no solo presenta actualmente nuevos rasgos, al haber sido ampliado su contenido, sino que presenta tales características peculiares que podría hablarse de una vertiente gráfica o principio de especialidad gráfico.

Para responder a dicha cuestión lo primero que debe determinarse es qué es lo que es objeto de inscripción cuando se habla de bases gráficas. En este sentido el art. 9 b) LH señala que, con carácter obligatorio para algunos actos (inmatriculación “parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos”, párrafo primero) y potestativamente para los demás (párrafo segundo), la inscripción contendrá “la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices”. El precepto parece redundante, en cuanto que se señala la necesidad de inscripción de la representación gráfica georreferenciada como si fuera algo distinto de las coordenadas georreferenciadas de los vértices de la finca.

⁵⁴⁷ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 576.

⁵⁴⁸ De hecho para TRUJILLO CABRERA, Carlos, *Representación...*, *op. cit.*, p. 161, la representación gráfica debe considerarse como una concreción o aplicación del principio de especialidad, más que una aplicación de un principio de inscripción o calificación gráfica.

En cualquier caso debe recordarse algo ya señalado anteriormente, y es que lo que viene a inscribirse o incorporarse al folio real es la relación de las coordenadas georreferenciadas relativas a la finca. Ello supone que, en principio, se incorporaría una relación alfanumérica de las mismas. Pero hay que señalar que tales datos alfanuméricos relativos a los vértices que ocupa la parcela en el territorio equivale en realidad a su representación, ya que fácilmente a través de cualquier sistema de representación o información gráfica podrá ser representada materialmente. Desde un punto de vista meramente técnico hay que señalar que la representación gráfica se incluye en un fichero electrónico que ha de ser un archivo GML. Tal fichero no puede ser incorporado íntegramente en el folio registral, que sigue siendo un documento en papel, por lo que es sistema que se utiliza es identificar de forma literaria tal archivo electrónico a través de un CSV (código seguro de verificación). Este código permite verificar la integridad del archivo electrónico a través de la sede electrónica correspondiente, tal y como resulta actualmente del art. 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que permite determinar la validez de las copias de documentos realizadas por la Administración a través de dicho sistema.

2.4.b) Peculiaridades respecto del principio de publicidad

Examinado el principio de especialidad respecto de las representaciones gráficas, corresponde detenerse en la vertiente gráfica del principio de publicidad. Hay que recordar que dicha publicidad tiene un aspecto formal, relativo a la posibilidad de conocimiento de lo inscrito en el Registro, y otro aspecto material, relativo a los efectos jurídicos que produce la inscripción registral y que, a su vez, se desdobra en otros dos más, los principios de fe pública y de legitimación. En cuanto que la representación gráfica de las fincas es objeto de inscripción, puede predicarse de la misma que queda sujeta a los efectos típicos de cualquier inscripción registral. Es decir, dado que los asientos del Registro están bajo “la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud” (párrafo tercero del art. 1 LH), esto ha de predicarse respecto de la base gráfica inscrita registralmente, ya sea en un asiento propio o como parte de otro asiento. Esto mismo es predicable respecto de la determinación, que ha de constar también en el asiento registral, de si la finca se encuentra o no coordinada con el Catastro. Y todo ello, la representación gráfica y la consignación de la coordinación con el Catastro, queda sujeto a los principios protectores registrales.

El principio de fe pública registral en materia de representación gráfica

En primer lugar, respecto al principio de fe pública (que hay que recordar que es la presunción *iuris et de iure* de que el Registro de la Propiedad es exacto, cuando se trata de proteger a terceros que, confiando en la apariencia registral, adquieren con las condiciones establecidas por la misma Ley) debe señalarse que también tiene incidencia en el ámbito de la representación gráfica. Si se admite la aplicación de dicho principio a la representación gráfica de fincas, la protección extraordinaria que resulta del art. 34 LH supondría que identificado un inmueble con sus coordenadas georreferenciadas e inscritas estas, este queda plenamente protegido en cuanto a sus características físicas a favor del tercero hipotecario.

Partiendo de la idea de que sí es aplicable el principio de fe pública registral respecto de la representación gráfica de fincas, habrá que concluir que, no obstante, para que se produzca dicha situación es necesario que la inscripción de la representación gráfica se haya producido cumpliendo todos los requisitos legales. Solo así la representación gráfica pasará a inscribirse e incorporarse en el entramado que forma el conjunto de las bases gráficas inscritas en el Registro. Esta última cuestión es un matiz importante que tiene la fe pública registral respecto de las representaciones gráficas. Tratándose de otros aspectos propios de la inscripción registral, por ejemplo en cuanto al derecho objeto de inscripción, no parece imprescindible poner en relación el derecho que se inscribe con otros que afecten a otra fincas próximas, más allá de las relaciones de vecindad o de la existencia de regímenes jurídicos especiales como los que afectan a las fincas integrantes de un régimen de propiedad horizontal. Pero tratándose de la representación gráfica, tal relación es indispensable. Es decir, el que uno sea propietario de una finca determinada en nada ha de afectar al propietario de otra finca colindante en cuanto al contenido típico del derecho de propiedad. Uno es propietario sea cual sea el propietario del predio colindante. Pero si la finca es definida en términos geográficos, tal relación no es indiferente. No es posible incorporar una base gráfica relativa a una finca con independencia total de las fincas colindantes. Es imprescindible verificar en cada caso que la representación gráfica que se pretende inscribir no invade físicamente a las fincas colindantes. Solo así es posible establecer una base gráfica coherente y que cubra todo el entramado correspondiente a un territorio concreto.

Por tanto, y a diferencia de otros aspectos inscritos, para que la fe pública registral ampare la representación gráfica es imprescindible que no exista contienda sobre su trazado, que no exista controversia entre el titular que la pretende inscribir y sus colindantes. Solo así podrá determinarse que un lindero es la línea exacta que separa a dos fincas. Es esta exigencia la que permite que lo que es un mero dato físico pase a tener contenido jurídico y producir plenos efectos jurídicos, entre ellos el de fe pública. No obstante parece necesario hacer alguna precisión. Si la colindancia se produce entre dos fincas inscritas, es lógico entender que la representación gráfica del lindero va a producir plenos efectos en cuanto a la determinación de su situación. Pero si se produce entre una finca inscrita con otra no inscrita, parece necesario entender que lo que se produce es una identificación de cuáles son las fincas colindantes, pero no necesariamente podrá determinarse qué configuración geográfica tiene exactamente⁵⁴⁹.

Existen, no obstante, dos importantes problemas respecto de la aplicación de la fe pública registral en cuanto a las representaciones gráficas. Uno, que sería esencialmente un problema de fundamentación jurídica, es la falta de formulación legal de dicho principio. Y otro, que puede tener gran trascendencia práctica, es la aplicación del principio en los supuestos de descoordinación sobrevenida.

A nivel teórico, como se ha indicado, el problema más importante que tiene la aplicación del principio de fe pública registral en cuanto a la representación gráfica de las fincas es el de su falta de formulación legal. En realidad la Ley Hipotecaria no consagra este principio en cuanto a la representación gráfica, pero tampoco lo excluye,

⁵⁴⁹ FANDOS PONS, Pedro., *op. cit.*, pp. 637 y 638.

lo cual permite defender su procedencia⁵⁵⁰. Existe, no obstante, alguna referencia indirecta como la del art. 207 LH, ya que para los casos de inmatriculación de los “números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del artículo 204, el artículo 205 y el artículo 206 “ prevé la suspensión del art. 34 LH durante un plazo de 2 años. Hay que recordar que uno de los supuestos en los que la inscripción de la representación gráfica es obligatoria es, precisamente, en los casos de inmatriculación (apartado b) del art. 9 LH). Por tanto si la fe pública del art. 34 LH se extiende a dicha inmatriculación, se referirá a tal representación. Sería ilógico entender que la protección de la fe pública registral se extendería solo sobre la titularidad de la finca, haciendo abstracción de esta, cuando precisamente lo que se inmatricula es dicha finca como tal y con sus circunstancias físicas, reflejadas además en la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica que ha de acompañarse al título inmatriculador. No obstante, sí parecería conveniente que la ley expresamente hubiera previsto la extensión de este principio de fe pública respecto a las bases gráficas inscritas.

Existe además un argumento de tipo economicista en virtud del cual puede defenderse la extensión del principio de fe pública registral a la representación gráfica de las fincas. Se trataría de entender que dicho principio se refiere al derecho inscrito en sí mismo considerado y solo a la titularidad de la finca. Es decir, si entendemos que el Registro de la propiedad permite precisamente a través de la aplicación del principio de fe pública que se reduzcan los costes de información y, por lo tanto, de transacción y, con ello que se cree riqueza⁵⁵¹, puede concluirse que es lógico entender que la mayor contribución a dicha creación de capital en las transmisiones inmobiliarias tendrá lugar cuando pueda establecerse que lo que resulta indubitado registralmente no es solo la titularidad sino también el contenido del derecho inscrito. Y una parte esencial de cualquier derecho inmobiliario es, precisamente, su emplazamiento, superficie y linderos, datos todos ellos recogidos en la pertinente representación gráfica⁵⁵².

Sin embargo quizá el problema más importante es el problema práctico (aunque lo cierto es que también es esencial en cuanto a la configuración jurídica del principio), relativo a la aplicación de la fe pública registral en los casos de descoordinación sobrevenida. Este problema de la descoordinación sobrevenida, uno de los más importantes que plantea la reforma, se examina en un capítulo posterior.

El principio de legitimación en materia de representación gráfica

Examinado, por tanto, el primer aspecto del principio de publicidad material, que es el principio de fe pública registral, corresponde examinar en segundo lugar el principio de legitimación (que es, como se analizó en un capítulo anterior, la presunción

⁵⁵⁰ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 336.

⁵⁵¹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P., *op. cit.*, p. 66.

⁵⁵² Se manifiesta en contra de admitir la aplicabilidad del principio de fe pública registral a los errores de cabida y, menos aún, que exista un principio de fe pública registral gráfica JEREZ DELGADO, Carmen, “El sistema inmobiliario registral a la luz de la Ley 13/2015, de 24 de junio, ¿Nuevos principios hipotecarios?”, *Revista de Derecho Civil*, Vol. III, n. 1 (enero-marzo 2016), p. 19, disponible también en <http://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/issue/view/22/showToc> (último acceso: 4 de octubre de 2019).

iuris tantum de que el Registro es exacto en su contenido respecto a los derechos inscritos y en favor de su titular, mientras no sea rectificado). En el ámbito de la representación gráfica dicho principio supondría que la presunción de exactitud de lo inscrito en el Registro se extendería a la identificación o representación gráfica de la finca.

Antes de examinar la normativa actualmente vigente, parece necesario señalar que la cuestión de la aplicación del principio de legitimación a la representación gráfica no es sino una actualización de la cuestión tradicionalmente debatida de si la legitimación se extendía o no a los datos de hecho de la inscripción. Esta cuestión de los datos de hecho en cuanto a su protección registral se examinó en un capítulo anterior. En todo caso, hay que destacar que la solución legal actual es la de extender indudablemente a los datos de hecho inscritos en el Registro (situación física detallada de la finca, los datos relativos a su naturaleza, linderos y superficie, y, además, el hecho de estar coordinada gráficamente la finca, o no, con el Catastro; todo ello tal y como resulta del art. 9 a) LH), la aplicación del principio de legitimación. En efecto, conforme al apartado 5 del art. 10 LH: “Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real.

Esta presunción igualmente regirá cuando se hubiera incorporado al folio real una representación gráfica alternativa, en los supuestos en que dicha representación haya sido validada previamente por una autoridad pública, y hayan transcurrido seis meses desde la comunicación de la inscripción correspondiente al Catastro, sin que este haya comunicado al Registro que existan impedimentos a su validación técnica”.

Por tanto, inscrita la base gráfica conforme al procedimiento previsto por la ley y cumplidos los requisitos de coordinación gráfica con el Catastro en los términos del art. 10.5 LH, se presumirá que la finca tiene la ubicación y delimitación geográfica inscrita en su asiento respectivo y, conforme al art. 38 LH, a todos los efectos legales⁵⁵³. Ahora bien, la legitimación se extiende a la representación gráfica inscrita, no debiendo entenderse que se refiere, a pesar de la imprecisión legal, a la parcela catastral⁵⁵⁴.

Ello implica que el titular registral podrá ejercitar todos sus derechos sobre el trozo o porción de territorio representada en la base gráfica inscrita, mientras la misma no sea modificada con su consentimiento o en virtud de procedimiento judicial⁵⁵⁵. Por el

⁵⁵³ Analiza de forma crítica la necesidad de que exista coordinación entre el Registro y el Catastro para aplicar el principio de legitimación FERNÁNDEZ ESTEVAN, Eduardo, “La coordinación con Catastro y la regulación de expedientes”, *La Buhaira*, revista del Decanato de Registradores de Andalucía Occidental, n. 5 (junio 2015), pp. 18 a 20. Esta cuestión se abordará al final del presente capítulo.

⁵⁵⁴ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca...”, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁵⁵ Para TRUJILLO CABRERA, Carlos, “El procedimiento...”, *op. cit.*, p. 69, la legitimación registral más que cubrir la representación gráfica lo que cubre son los “datos de hecho contenidos en la descripción

contrario, si no se ha inscrito la representación gráfica de una finca, no cabe que se produzca tal presunción. Esto mismo ha de entenderse que ocurre en aquellos supuestos en que se ha iniciado el procedimiento de inscripción gráfica de la finca pero aún no se ha culminado.

Por tanto, y en principio, será necesaria siempre la intervención del titular de la finca cuya representación gráfica inscrita coincida con el territorio sobre el que se va a efectuar alguna actuación o expediente administrativo o judicial. Ahora bien, debe existir una cierta flexibilidad en la representación gráfica y su posibilidad de modificación. El territorio es dinámico, como también lo es su representación geográfica y, por ello, puede ser necesario que se reconozca la modificación física que se haya producido en la realidad, sin que sea imprescindible en todo caso el consentimiento del titular registral. Se trataría de admitir una cierta “tolerancia registral gráfica”, que puede ser definida como el margen de error dentro del cual puede moverse la representación gráfica registral sin temor a perjudicar a terceros⁵⁵⁶. Esta tolerancia resultaría indispensable en cuanto que desde el principio ha de empezar a decidir si se utiliza una representación geográfica u otra: catastral, urbanística u otra oficial. Pero se manifestaría sobre todo en ciertas discrepancias que inevitablemente pueden producirse entre las bases gráficas catastral y registral. Es una cuestión que tiene un aspecto técnico indiscutible, pero que llega también a producir efectos jurídicos. De hecho esta tolerancia ya se establecía a efectos catastrales: el apartado b) art. 45 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, señala que existe identidad entre la referencia catastral y la finca real, “cuando existan diferencias de superficie que no sean superiores al 10 por ciento y siempre que, además, no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca derivadas de otros datos descriptivos”.

Este mismo criterio de admitir hasta un 10 por ciento de diferencia se ha recogido tras la reforma por la Ley 13/2015, ya que en el párrafo sexto del apartado b) del art. 9 LH se señala que “se entenderá que existe correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio y las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedan del diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes”. Es decir, es admisible que exista hasta una diferencia del diez por ciento entre la superficie que consta inscrita de forma literaria y la superficie que resulta de la representación gráfica. Esto en principio puede parecer extraño, pero ha de justificarse por razones de utilidad práctica: prima la posibilidad de identificar la finca sobre la necesidad de que tal identificación sea exacta en cuanto a su superficie.

Como se indicó en el capítulo correspondiente, el principio de legitimación tiene también un aspecto negativo: cancelado un asiento, se presume extinguido el derecho a

literaria de la finca”...”sirviendo la representación gráfica para coadyuvar en su precisa determinación, requisito necesario para disfrutar de esta protección”.

⁵⁵⁶ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán., *Coordinación...*, *op. cit.*, p. 352.

que dicho asiento se refiera (art. 97 LH). Lo cual debe entenderse aplicable también a las representaciones gráficas inscritas.

Por todo lo anterior, puede afirmarse que el artículo 10.5 LH establece claramente la aplicación del principio de legitimación a los datos físicos correspondientes a la finca, lo que tendrá lugar mediante la correspondiente inscripción de la representación gráfica. Se consagra con ello desde el punto de vista legislativo el criterio apuntado por algunos autores acerca de que el principio de legitimación debía ir más allá de amparar tan solo derechos reales⁵⁵⁷. La idea del precepto merece una valoración positiva pero quizá no tanto su plasmación material. En este sentido FANDOS PONS señala varios defectos en que incurre la redacción legal⁵⁵⁸, llegando incluso a abogar por su supresión, previa adaptación del art. 38 LH⁵⁵⁹. Quizá entre ellos hay que destacar el hecho de que se subordina la aplicación del principio de legitimación a la consecución de la correspondiente coordinación con el Catastro o a que, tratándose de representaciones gráficas alternativas, este no manifieste la existencia de obstáculos técnicos de validación. Por tanto, se subordina lo que es un procedimiento esencialmente registral a la actuación de un órgano administrativo ajeno al mismo, y en virtud de una actuación administrativa independiente de la voluntad del interesado⁵⁶⁰. Debe también considerarse la posible descoordinación entre el Catastro y el Registro tal y como se examinará posteriormente.

Publicidad formal en materia de representación gráfica

Examinados los dos aspectos en que se desenvuelve la denominada publicidad material (fe pública y legitimación), cabe hacer referencia a la publicidad formal. De lo que se trata, pues, es de establecer en qué medida el Registro de la Propiedad es capaz de suministrar información gráfica respecto de las fincas inscritas en el mismo. Una cuestión esencial que va a incidir directamente en dicha información o publicidad, es la forma de organización del sistema registral en cuanto a las representaciones gráficas. La existencia de las bases gráficas ha de permitir una correcta calificación de los documentos que pretendan acceder al Registro. También dichas representaciones han de permitir la identificación de las fincas y todos los efectos materiales que se han indicado anteriormente. Pero también ha de ser posible dar información a cualquier interesado de la existencia y contenido de tales representaciones.

Como se ha indicado anteriormente, la representación gráfica de las fincas se incorpora o inscribe en el folio registral correspondiente como un dato más. Sin

⁵⁵⁷ Critica este criterio restrictivo CURIEL LORENTE, Fernando, "La legitimación registral", en VVAA., *La evolución...*, *op. cit.*, p. 207.

⁵⁵⁸ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, pp. 625 y 626.

⁵⁵⁹ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 628.

⁵⁶⁰ Consideran que para que opere el principio de legitimación a la representación gráfica es imprescindible la coordinación con el Catastro PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo régimen...*, *op. cit.*, pp. 194 y 195, y NAVARRO HERAS, Belén, "Una reforma...", *op. cit.*, p. 9; critica esta idea TRUJILLO CABRERA, Carlos, "El procedimiento...", *op. cit.*, pp. 71 y 72.

embargo, como ya se indicó, lo que se inscribe no es propiamente la representación gráfica sino las coordenadas georreferenciadas, y todo ello a través de la identificación de la misma mediante un Código Seguro de Verificación (CSV). Es decir, la representación gráfica en sí misma es un fichero electrónico que ha de ser un archivo GML, y su identificación en el folio registral se realiza mediante el correspondiente CSV. Por tanto, no sería posible que el Registro diera publicidad más de lo que de hecho están inscrito en el mismo, dicho CSV y, en su caso, las coordenadas georreferenciadas, pero no sería posible dar información o publicidad de la representación gráfica. O al menos, esto no es posible utilizando los medios tradicionales de publicidad recogidos tradicionalmente en nuestra legislación hipotecaria. La solución a esta cuestión se encuentra en la utilización de nuevos medios técnicos y tecnológicos.

Hay que volver a referirse en este momento, y no por última vez, a los dos últimos párrafos del apartado b) del art. 9 LH, los Registradores han de disponer de una aplicación informática única y homologada, que permita el tratamiento de las representaciones gráficas. Con dicha aplicación se buscan dos objetivos en cuanto a dichas representaciones gráficas. El primero es el de relacionar la representación gráfica con la finca que corresponda, previniendo además la invasión del dominio público y posibilitando conocer las limitaciones de carácter urbanístico, medioambiental o administrativas que afecten a la finca. Y el segundo es el de posibilitar la expedición de publicidad de las representaciones gráficas registrales. Es decir, las representaciones gráficas como tales son ficheros informáticos que han de ser tratados mediante una aplicación también informática. Dicha aplicación ha de permitir que se cumplan los fines de identificación de la finca, prevención de la invasión del dominio público y conocimiento de las limitaciones de Derecho público que pesan sobre la finca. Y, además, dicha aplicación ha de permitir que se de publicidad a la misma representación gráfica.

Es importante destacar la novedad que en materia de publicidad formal tiene lugar respecto de las representaciones gráficas. Hasta ahora la publicidad dada por los distintos Registros de la Propiedad se basaba en los datos contenidos en sus libros. Ahora es posible dar información gráfica en base a una representación que materialmente no se contiene en dichos libros sino en la correspondiente aplicación informática. Debe recordarse además, que la publicidad formal otorgada por el Registro ha de referirse no solo a las bases gráficas inscritas, sino también al hecho de haberse o no alcanzado la coordinación con el Catastro, situaciones que deben estar reflejadas en el asiento correspondiente.

Como resulta del apartado 4 del art. 10 LH la publicidad registral no solo debe indicar si la finca está coordinada o no con el Catastro sino también la fecha de tal coordinación. Debe entenderse que tal fecha es la relativa a la incorporación de la representación gráfica en el asiento registral, lo que en buena medida viene a suponer un reconocimiento legal de la posibilidad de descoordinación posterior⁵⁶¹, cuestión que se examina en el siguiente capítulo.

⁵⁶¹ TRUJILLO CABRERA, "El procedimiento...", *op. cit.*, p.72.

Sin embargo no solo es posible la publicidad de la representación gráfica de fincas junto con la publicidad de la misma. Es decir, actualmente es posible el conocimiento público de las representaciones gráficas inscritas, sin que tales representaciones se obtengan junto con la publicidad formal de la finca a la que se refieren. Esto es posible a través del ya mencionado Geoportal del Colegio de Registradores (<http://geoportal.registradores.org>). A través de esta página web cualquiera puede acceder a la representación gráfica de las fincas inscritas, aunque no permite obtener más información relativa a las mismas. Por tanto, a diferencia de lo que ocurre con el resto de datos registrales, el acceso a la representación gráfica y su publicidad no están sujetos a previa petición por parte de quien tenga interés legítimo en conocerla.

Lógicamente, tanto la legislación hipotecaria como la relativa a la protección de datos impiden que la información suministrada por dicho Geoportal vaya más allá de la identificación de los recintos geográficos georreferenciados. La obtención de cualquier otra información queda sujeta al procedimiento ordinario de publicidad formal registral.

La descoordinación sobrevenida: efectos respecto del principio de publicidad

En los capítulos anteriores, al analizar la fe pública registral, la legitimación y la publicidad formal respecto de la representación gráfica, se ha avisado de un grave problema que resulta de la actual normativa, y que es el de la posible descoordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. Es decir, lograda la coordinación entre el Registro y el Catastro, puede producirse una posterior variación en alguno de ellos, sin que de forma paralela afecte a la otra institución. Esta posibilidad es real, como viene a reconocer el párrafo segundo del apartado octavo de la RD-DGRN-DGC, en cuanto que al regular alguna de las circunstancias que deben constar en las certificaciones catastrales, señala su aplicación a las que se refieran a un inmueble que “esté o haya estado coordinado con el Registro de la Propiedad”.

Como señala DELGADO RAMOS⁵⁶² la Ley 13/2015 “no pone restricción alguna a que, una vez alcanzada la coordinación catastro-registro respecto de una finca concreta, se pueda perder fácilmente y por cualquier causa sobrevenida tal coordinación”. Esto puede originar que el que ha inscrito su base gráfica coordinada con el Catastro, sea protegido por el principio de fe pública registral respecto de una base gráfica que ha dejado de estar coordinada con la representación catastral de la finca.

PUYAL SANZ al referirse expresamente a este problema lo relativiza al señalar que la descoordinación por una actuación unilateral del Catastro (que lógicamente, cabe añadir, es el supuesto en el que se produciría la problemática aplicación del principio de fe pública) solo se produce en determinados casos, debidamente justificados. La solución que aporta a este problema es práctica, pero se basa más en una actuación cuidadosa por parte de los interesados que en una fundamentación jurídica. Señala que

⁵⁶² DELGADO RAMOS, Joaquín, “Las claves prácticas de la Ley 13/2015”, disponible en <http://regispro.es/las-claves-de-la-ley-132015-de-reforma-de-la-ley-hipotecaria-y-de-la-del-catastro/> (último acceso: 22 de noviembre de 2016).

los interesados han de incorporar al título inscribible la referencia catastral del inmueble y su certificación catastral descriptiva y gráfica, por lo que ha de resultar sencillo comprobar si se ha producido o no dicha alteración catastral que no se haya reflejado en el Registro. También señala que la Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría (RC-DGRN-DGT), establece en su apartado octavo la necesidad de que en las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas se hará constar la fecha de la coordinación, (si se ha producido) así como la existencia de alteraciones o modificaciones posteriores⁵⁶³.

Sin embargo el problema principal que puede producirse, como reconoce el mismo autor, tiene lugar en los casos en que pudiera surgir un tercero que adquiriera confiado en los pronunciamientos registrales y estos no coincidieran con los catastrales, habiendo existido antes plena coordinación entre ambas instituciones. Señala que esto sería posible si el Catastro por acomodarse a la realidad física se hubiera modificado, pero el Registro de la Propiedad aún no lo hubiera hecho. Entiende que en estos casos el problema se minimizaría atendiendo al hecho de que el art. 3.2 TRLCI exige la incorporación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica, de la que se podrá deducir la discrepancia existente entre el Registro y el Catastro. Por tanto, “es difícil ampararse en el principio de buena fe si la descoordinación se ha producido por una modificación catastral que no ha tenido acceso al Registro”⁵⁶⁴. Ahora bien, aún reconociendo que no pueda surgir tal tercero, por carecer de buena fe, el problema no desaparecerá ya que en tanto no se modifique la base gráfica registral, esta seguirá existiendo en los términos en que fue incorporada al asiento correspondiente, por mucho que pudiera darse aviso de la existencia de la situación de descoordinación sobrevenida. El problema, por tanto, sigue vigente, si bien se acude al remedio parcial de avisar de la posible no coordinación (en este caso sobrevenida).

Debe concluirse que la posibilidad de descoordinación presenta importantes problemas⁵⁶⁵, por lo que en el caso de producirse será necesaria una nueva coordinación, que no puede producirse de forma automática sino mediante el procedimiento adecuado⁵⁶⁶. Mientras no se produzca una nueva coordinación, no debería entenderse que se suspende sin más la protección registral, pues eso atentaría contra la integridad de los datos del Registro y supondría en la práctica que sus inscripciones estarían subordinadas siempre a que no se hubiera alterado el Catastro, cuando en realidad estas pueden producirse por meras declaraciones de los interesados (art. 13 TRLCI)⁵⁶⁷. En definitiva, si bien el objetivo de la coordinación es deseable, el problema es que aunque la ley establece procedimientos para alcanzarla, una vez

⁵⁶³ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo...*, *op. cit.*, p. 205.

⁵⁶⁴ PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 1014.

⁵⁶⁵ Para JIMÉNEZ GALLEGU, *op. cit.*, p. 207, es un defecto importante de la nueva Ley.

⁵⁶⁶ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 725.

⁵⁶⁷ DÍAZ FRAILE, Juan María, “Exégesis...”, *op. cit.*, p. 903.

conseguida, parece admitir sin más que pueda producirse la descoordinación, sin ofrecer un remedio a dicha posibilidad⁵⁶⁸.

2.4.c) Peculiaridades respecto del principio de legalidad

Examinado el principio de publicidad tanto en su aspecto material (principios de fe pública y de legitimación) y en su aspecto formal, corresponde ahora analizar si también en el ámbito de las representaciones gráficas es posible aplicar el principio de legalidad. Es decir, partiendo de la idea de que el principio de legalidad es aquel por cuya virtud solo podrán tener acceso al Registro de la Propiedad los títulos que, por reunir los requisitos exigidos por las leyes, sean aptos para producir la mutación jurídico-real que el Registro ha de publicar y proteger⁵⁶⁹, hay que determinar si es posible hablar de especialidades a la hora de aplicar dicho principio de legalidad a las bases gráficas registrales.

Calificación registral en el ámbito gráfico: sus peculiaridades

Como se ha indicado, el principio de legalidad implica que solo puedan acceder al Registro los títulos que sean válidos y perfectos para su inscripción. Y esta validez se determina a través de la calificación que realiza el Registrador, verificando que los documentos presentados reúnen todos los requisitos legales establecidos por la ley para su inscripción. Es indudable que es posible encontrar una vertiente gráfica para este principio: en todos los supuestos en que se pretenda que tengan acceso al Registro representaciones gráficas de fincas, será necesario un previo examen de las mismas para determinar si se corresponden o no con las fincas a las que se refieren. En realidad, no solo es imprescindible dicha calificación gráfica, sino que tiene un carácter esencial⁵⁷⁰.

Para determinar la aplicación del principio de legalidad a las representaciones gráficas, cabe acudir a la simple aplicación del art. 18 LH que exige la calificación de los documentos de toda clase que se pretenda que accedan al Registro. Pero existe además una específica referencia al sistema de representación gráfica, que es el reiterado ya que el párrafo noveno del apartado b) del art. 9 LH. Es decir, existe un elemento informático expresamente previsto que permite la calificación de las representaciones gráficas, al facilitar que las mismas queden relacionadas con una finca determinada, pero cumpliendo además dos finalidades: impedir la invasión del dominio público y consultar las limitaciones legales que puedan afectar a las distintas fincas. En realidad, nada de esto es ajeno a la calificación registral tal y como ha sido entendida tradicionalmente. Lo que ocurre es que actualmente se prevén unas herramientas nuevas

⁵⁶⁸ TRUJILLO CABRERA, Carlos, "El procedimiento...", *op. cit.*, p. 74.

⁵⁶⁹ ESTEBAN MORCILLO, María José, "La función del Registrador y la seguridad jurídica", en *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1990, p. 120.

⁵⁷⁰ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo...*, *op. cit.*, p.44.

que permiten una mejor calificación, una mejor consecución de los fines propios del Registro a través de la utilización de la representación gráfica.

Por tanto es posible señalar las características típicas de la calificación en su vertiente gráfica, que permiten distinguirla de la ordinaria o tradicional⁵⁷¹. Lógicamente conserva características propias de la calificación (es una labor jurídica desarrollada por los funcionarios públicos expresamente habilitados para ello, bajo su responsabilidad, siendo inexcusable e individual, aunque sujeta a recurso gubernativo o judicial), pero presenta algunos caracteres distintivos.

Características diferenciadoras de la calificación gráfica

Una primera diferencia con la calificación jurídica tradicional es el hecho de que al versar sobre un aspecto distinto a esta, la representación gráfica de fincas, presenta una cierta autonomía pero también una subordinación: solo procede la calificación gráfica si el título presentado a inscripción ha sido previamente calificado positivamente, y la calificación gráfica negativa no impide por regla general la inscripción, excepto en los supuestos en que se trate de operación que necesita obligatoriamente la incorporación de la base gráfica (inmatriculaciones, parcelaciones y demás actos a los que se refiere el art. 9.b) LH). Es decir, si se presenta un título para su inscripción en el Registro de la Propiedad, si tal título no es válido para provocar asiento alguno, no cabe que se realice una calificación de la representación gráfica de las fincas a que se refiera tal título, pues este no se va a inscribir. Pero, además, si no puede inscribirse la base gráfica, no por ello dejará de practicarse el asiento correspondiente. No obstante respecto de esta última afirmación hay que señalar que existen importantes excepciones, ya que además de no poder practicarse el asiento en los casos de inscripción obligatoria de la base gráfica no pueden practicarse asientos de los que resulte, de acuerdo a la información territorial, que se invade el dominio público (esta cuestión se examinará con más detalle posteriormente).

La segunda diferencia de la calificación gráfica respecto de la ordinaria o normal deriva directamente de las materias que son objeto de ambas, ya que dado que en aquella de lo que se trata es de inscribir bases gráficas, por lo que deben tenerse en cuenta aspectos no solo jurídicos⁵⁷². Lógicamente, los medios de calificación al ser la materia diferente, han de ser distintos⁵⁷³. Estos medios son los suministrados por la

⁵⁷¹ Respecto de la posible existencia de un principio de calificación gráfica, cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, ed. Bosch, Barcelona, 2010. No se muestra favorable a esta concepción TRUJILLO CABRERA, Carlos, *Representación...*, *op. cit.*, pp. 157 a 161 que prefiere entender, como se indicó anteriormente, que la utilización de la representación gráfica responde más a una concreción del principio de especialidad.

⁵⁷² MARTÍNEZ ESCRIBANO, Celia, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁷³ Sin embargo GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *Cartografía jurídica de la Propiedad Inmobiliaria. Tema 2. Cuestiones generales*, disponible en <https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/03/Tema-2-de-Cartografia-juridica-de-la-propiedad-inmobiliaria.-Ley-132015.pdf>, p. 2 (último acceso: 16 de mayo de 2019), recuerda que deben aplicarse en la calificación respecto de las representaciones gráficas registrales “ las mismas reglas establecidas para el

aplicación informática homologada a la que se refiere el párrafo 9 del art. 9.b) LH. Esta aplicación permite tener en cuenta a la hora de calificar tanto representaciones gráficas ya practicadas con anterioridad (por ejemplo para evitar la superposición de fincas) como “otras representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación” (párrafo 8º del art. 9.b) LH), así como otras informaciones territoriales suministradas por las Administraciones competentes que permitan impedir la “invasión del dominio público”, y que permitan “la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente” (párrafo 9 del art. 9.b) LH).

Finalidad de la calificación gráfica. El problema de las diferencias de superficie entre la descripción literaria y la gráfica

La calificación registral de la base gráfica tiene una primera finalidad que es identificarla con la finca correspondiente. Es decir, hay que determinar que cierta representación se refiere a una concreta finca registral, lo que significa que hay correspondencia o coherencia entre la localización, los linderos y la superficie a que se refieren tanto la representación gráfica como la finca registral. La localización de la finca puede presentar problemas prácticos, pero en principio puede obtenerse con los medios ordinarios previstos en la normativa. Especialmente útil es la utilización, en el caso de que sea posible, de la correspondiente referencia catastral. Si la finca inscrita o que se va a inscribir tiene la misma referencia catastral a la que se remite la representación gráfica, puede establecerse dicha identidad en cuanto a la localización.

Pero puede ocurrir que la finca y la representación se refieran a un mismo recinto, o sea, que no haya dudas sobre su situación, pero que se refieran a realidades distintas respecto de sus características físicas (superficie y linderos). Especialmente problemático es el supuesto en que existan diferencias entre la superficie que corresponde a una finca según su representación gráfica y la que le corresponde según su descripción literaria inscrita. No se trata de aquellos supuestos en que existe una superficie errónea que debe rectificarse (supuestos de los arts. 198 y 201 LH), sino de aquellos casos en que exista una discrepancia entre ambas superficies, la registral y la gráfica, que puede deberse a muy distintas razones. Es necesario, pues, establecer una cierta holgura o admitir una cierta discrepancia. En este sentido se manifiesta el párrafo sexto del apartado b) del art. 9 LH al establecer que “Se entenderá que existe correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio y las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedan del diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes”⁵⁷⁴. Este margen del diez por ciento se

procedimiento de inscripción de derechos, sin más especialidades que las legalmente previstas, como por ejemplo, la notificación a titulares registrales y colindantes”.

⁵⁷⁴ La existencia de esta holgura determina que pueda diferenciarse la inscripción de la representación gráfica con el deslinde de la finca a la que viene referida ya que en este no se ha de permitir la mera aproximación de la situación y superficie de la finca que tiene lugar a través de la geolocalización (cfr. 286

establece también en el art. 45 TRLCI a la hora de considerar que existe correspondencia de la referencia catastral con la identidad de la finca. La otra característica física que debe tenerse en cuenta a la hora de establecer la correspondencia entre una finca registral y una representación gráfica es la relativa a sus linderos respectivos. También en este caso es necesaria la pertinente calificación registral, debiendo señalarse que no se trata solo de identificar a una finca en virtud de sus linderos, sino de impedir además, que la representación gráfica que se pretende inscribir cubra una invasión de alguna de las fincas colindantes. Esto tiene especial importancia en los casos de que la finca colindante sea de dominio público, por lo que la ley hace una especial referencia a la necesidad de impedir dicha invasión, como se ha indicado anteriormente y como se analiza con mayor detalle en un capítulo posterior.

Para utilizar la cartografía catastral como base para la representación georreferenciada de fincas registrales, aquella debe ser calificada. El resultado de la misma puede ser positiva o negativa, produciéndose efectos distintos⁵⁷⁵. Si la calificación es positiva, se inscribe la referencia catastral, la representación gráfica (catastral) y la declaración de coordinación, produciéndose los efectos del apartado 5 del art. 10 LH (aplicación de la presunción del art. 38 LH en cuanto a la ubicación y delimitación geográfica de la finca). En la publicidad registral se hará constar la coordinación gráfica de la finca con el Catastro y la fecha en que se ha producido (apartado 4º del art. 10 LH). Pero si la calificación es negativa por estimar el registrador que no hay coincidencia, no solo no se inscribe la referencia catastral, la representación gráfica o se declara la coordinación entre el Catastro y el Registro, sino que tal calificación negativa debe comunicarse al Catastro, para que este pueda iniciar el procedimiento correspondiente (párrafo 3º del apartado 2 del art. 10 LH).

Se ha señalado que debe utilizarse la cartografía catastral con carácter preferente, conforme resulta del primer párrafo del art. 10 LH, pero lo cierto es que también pueden utilizarse otras representaciones gráficas, las denominadas “alternativas” en el mismo precepto. En los casos en que se utilicen estas últimas puede surgir una base gráfica coordinada o no con el Catastro, cuestión que también es objeto de calificación registral y de inscripción.

En resumen, para que la representación gráfica de una finca determinada pueda inscribirse es necesaria calificación positiva por parte del registrador, que determinará que existe la suficiente correspondencia entre ambas y por tanto es posible la inscripción si: ambos recintos (registral y gráfico) se refieren a una misma porción de terreno, no hay diferencias de cabida o superficie superiores al diez por ciento y es posible distinguir la finca de las colindantes⁵⁷⁶. Cumplidos estos requisitos, puede practicarse la inscripción de la base gráfica, que producirá los efectos pertinentes. Estos efectos son de dos tipos distintos dependiendo de si la calificación es positiva y se

MATEO VILLA, Íñigo, "Comentario al artículo 9", en DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés (Dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, 2ª ed., ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2016, p. 178).

⁵⁷⁵ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p.332.

⁵⁷⁶ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 503.

inscribe la representación gráfica o si es negativa y no se inscribe. Si la calificación es positiva, se practicará la inscripción o incorporación de la base gráfica. Frente al sistema anterior a la reforma de la Ley 13/2015, que permitía que se practicara una nota marginal en los casos en los que se incorporara al Registro la representación gráfica de una finca, en la actualidad se prevé que la representación gráfica quede incorporada en el propio asiento de inscripción que se practique, como un elemento más del mismo. Por tanto se producen los efectos jurídicos típicos derivados de dicha inscripción, tal y como se examinaron anteriormente. Si la calificación es negativa, no se produce dicha inscripción por lo que no se produce efecto jurídico alguno.

La calificación gráfica más allá de la inscripción de la representación gráfica

La calificación registral de carácter gráfico presenta peculiaridades en los casos en los que haya que acudir a información gráfica relativa que no sea únicamente relativa a la bases gráficas previamente inscritas, sino a otro tipo de información gráfica o territorial asociada a dichas bases gráficas (en virtud de la aplicación informática homologada a la que se refiere el propio art. 9.b) LH). Esto tiene especial trascendencia en cuanto a la protección del dominio público y el conocimiento de las limitaciones que pueden afectar al dominio inscrito. Se examina en un capítulo posterior.

Una vez calificada positivamente e inscrita la representación gráfica de una finca, la misma puede servir de medio de calificación respecto de otros títulos presentados posteriormente, calificación que puede entenderse que diferente y más intensa que la que existía antes de la reforma hipotecaria de 2015⁵⁷⁷. Como el párrafo noveno del art. 9 b) LH, la aplicación informática que incorpora las representaciones gráficas registrales es un “elemento auxiliar de calificación”. La trascendencia de la calificación registral que utilice como base las previas representaciones gráficas inscritas resulta del mismo precepto, pues a través de las mismas se pretende evitar no solo posibles dobles inmatriculaciones, sino también posibles invasiones del dominio público. Antes de la última reforma hipotecaria ya existía esta preocupación de evitar dobles inmatriculaciones e invasiones del dominio público, pero no existía un medio plenamente eficaz para ello, dada la insuficiencia que el sistema de índices presenta para identificar adecuadamente las fincas registrales (problema que se exacerba cuando se trataba de fincas rústicas, especialmente a la hora de su localización⁵⁷⁸), frente al sistema previsto actualmente basado en la visualización de las características físicas de las fincas registrales.

2.4.d) Peculiaridades respecto del principio de prioridad

⁵⁷⁷ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca...”, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁷⁸ MUÑOZ CARIÑANOS, Fernando y GARCÍA GARCÍA, José Manuel, “Identificación de fincas rústicas”, RCDI n. 505 (noviembre-diciembre 1974), pp. 1407 y 1408.

Como se examinó en el capítulo correspondiente el principio de prioridad ha sido definido tradicionalmente como aquel en cuya virtud el acto registrable que primeramente ingresa en el Registro de la Propiedad se antepone, con preferencia excluyente o superioridad de rango, a cualquier otro acto registrable, que siéndole incompatible o perjudicial, no hubiere ingresado en el Registro, aunque fuese de fecha anterior. Con este principio se trata de dar una respuesta formal y desde la óptica hipotecaria al problema que surge por la colisión entre derechos susceptibles de inscripción, estableciendo prioridad o preferencia a aquel que primero ha tenido acceso. La preferencia puede dar lugar a que se excluya el segundo de los derechos que se pretende inscribir si son incompatibles (por ejemplo no cabe reconocer simultáneamente a dos personas como plenas propietarias de una finca), pero si los derechos no son incompatibles lo que tiene lugar no es una exclusión sino subordinación, orden o grado entre los mismos (por ejemplo es posible que dos hipotecas afecten cada una de forma individual a la totalidad de una finca, pero una de ellas ha de ser preferente o de mejor rango que la otra).

La cuestión que se puede plantear desde el punto de vista de las representaciones gráficas es si este principio tiene alguna aplicación respecto de las mismas, y no solo en cuanto a la aplicación del principio al título material que se quiera inscribir y a cuya finca objeto del mismo se refiera dicha representación. Es evidente que la representación gráfica permite que si por ejemplo se ha inmatriculado una finca, no pueda inmatricularse otra que venga a estar situada en el mismo o parte del mismo territorio. Sin la representación gráfica, no sería posible tal doble inmatriculación, pero lo que ocurre es que la representación gráfica facilita que no se produzca dicha situación indeseada⁵⁷⁹. Desde este punto de vista, puede hablarse de la aplicación del principio de prioridad a la representación gráfica de fincas.

Por tanto, de lo que se trata es de comprobar si es posible hablar de prioridad entre las bases gráficas como algo distinto de la prioridad aplicable a las fincas a que se refieren las mismas. En realidad sí es posible, aunque solo con los efectos de exclusión señalados anteriormente. Si se produce el acceso al Registro de una base gráfica, ha de impedirse que pueda inscribirse otra posterior que se yuxtaponga a la misma. No habría una graduación o rango entre las representaciones gráficas sino un verdadero cierre a la segunda de las representaciones.

Quizá donde se puede producir el mayor problema es con ocasión de discrepancias no entre bases gráficas distintas pero referidas a la misma parte del territorio, sino entre una representación gráfica y la descripción literaria de otra finca. Por lo dicho es claro que inscrita una representación gráfica no es posible que se inscriba otra que sea incompatible con ella (por ejemplo por referirse a una finca colindante que “invade” el territorio al que se refiere la representación gráfica inscrita). El planteamiento del problema puede ser como sigue: nos encontramos con dos fincas colindantes inscritas cada una con su descripción literaria pero sin que ninguna de las dos tenga inscrita su representación gráfica. Si en realidad las descripciones literarias fueran contradictorias por referirse a una misma parte de territorio, podría tratarse de un

⁵⁷⁹ Cfr. ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, *La doble inmatriculación registral*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2009.

caso de doble inmatriculación y solucionarse aplicando los criterios del art. 209 LH⁵⁸⁰. No se aplicaría sin más el principio de prioridad, entendiendo preferente en todo caso la descripción de la finca que antes se inscribió. Pero si ahora tiene acceso al Registro la representación gráfica de una de las dos fincas, tal representación gráfica cerraría el Registro a la inscripción de la representación gráfica de la finca colindante, aunque tal representación sea coincidente totalmente con la descripción literaria que fue inscrito con anterioridad. Lo que aquí ocurre no es que no se aplique el principio de prioridad, sino que a estos efectos se matiza, en cuanto que a la fecha que hay que atender no es a la de la inscripción con descripción literaria, sino a la fecha de inscripción de la representación gráfica. Lo contrario supondría que no podría inscribirse ninguna representación gráfica mientras no hubieran sido identificadas gráficamente todas las fincas colindantes. En definitiva, para superar estas cuestiones relativas a las posibles discrepancias entre las descripciones literarias y las representaciones gráficas, es ineludible acudir al principio de prioridad pero fijando su aplicación al momento en que se solicite la inscripción de la representación gráfica. No cabe duda de que puede aplicarse el principio de prioridad a la representación gráfica de las fincas: asignado un recito geográfico a un inmueble, no es posible ligarlo posteriormente a otro, incluso si fuera de fecha más antigua la inscripción del último⁵⁸¹.

2.4.e) Peculiaridades respecto del principio de tracto sucesivo

El principio de tracto sucesivo es considerado como uno de los más importantes desde el punto de vista hipotecario. Supone la necesaria ordenación de los asientos, estableciendo un nexo causal entre los mismos, de forma que para que pueda inscribirse la adquisición de un derecho, es necesario que tal derecho aparezca inscrito previamente a favor del transmitente. No obstante, este principio debe operar no solo desde un punto de vista subjetivo, en cuanto al encadenamiento de titularidades, sino también desde un punto de vista objetivo, en cuanto a la concatenación de los derechos inscritos. Y esta concatenación en el aspecto gráfico ha de suponer que si se van modificando las características físicas de la finca, las distintas y sucesivas representaciones gráficas de la misma ha de ir uniéndose como eslabones, mostrando de esta manera las vicisitudes por las que ha ido pasando dicha finca. Sin embargo, el que exista tal concatenación de las representaciones gráficas no supone que exista un principio de tracto sucesivo gráfico distinto del principio de tracto sucesivo general, ya que aquel queda imbuido en este⁵⁸².

Debe señalarse que no toda modificación física ha de producir necesariamente una variación en la representación física de la finca, ya que si lo que cambia es un lindero, en cuanto que aparece un nuevo propietario, esto no va a suponer una

⁵⁸⁰ Respecto a la regulación de la doble inmatriculación de bienes de las Administraciones públicas, cfr. ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, "La subsanación de la doble inmatriculación", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, pp. 309 a 328, especialmente pp. 323 a 325.

⁵⁸¹ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p.382.

⁵⁸² JEREZ DELGADO, Carmen, *op. cit.*, p. 15.

modificación desde el punto de vista gráfico, ya que el perímetro de la finca, su superficie y localización. Por el contrario tienen especial relevancia las denominadas modificaciones hipotecarias (como las segregaciones o agrupaciones) ya que van a suponer una modificación sustancial del perímetro y superficie de la finca.

Desde este punto de vista el principio de tracto sucesivo supone la concatenación de las sucesivas representaciones gráficas relativas a la misma finca, en cuanto se produzcan variaciones en el territorio ocupado por la misma. De esta forma se irá formando el historial de dichas representaciones gráficas que revelará las vicisitudes por las que ha pasado la finca en cuanto a sus características físicas. No debe olvidarse que tales cambios pueden producirse por causas jurídicas (como en los casos de segregación de las fincas) y por causas puramente materiales (por modificarse materialmente el terreno sobre el que se asienta la finca). Podrían incluso añadirse causas técnicas, que responderían a aquellos supuestos en los que ha podido producirse una mejora en la representación gráfica (hay que recordar que esta puede no ser perfecta, existiendo un cierto límite o tolerancia admisible, como se señaló anteriormente).

2.4.f) Peculiaridades respecto del principio de rogación

Como se indicó en un capítulo anterior el principio de rogación supone que el procedimiento registral se inicia a instancias del interesado, actuando el registrador de oficio solo en casos excepcionales. Pero este principio no puede ser confundido con la voluntariedad de la inscripción: si bien la regla general es que la inscripción de los derechos en el Registro es voluntaria, puede existir casos en los que la inscripción sea obligatoria, pero aún en esos casos el registrador no puede actuar de oficio, sino que se requiere que el interesado, en este caso obligado, presente los títulos o documentos que permitan dicha inscripción.

El principio de rogación es aplicable también a las representaciones gráficas, pero hay que hacer alguna precisión. Así debe recordarse, en primer lugar, que existen ciertas operaciones registrales que no pueden practicarse sin aportar la correspondiente representación gráfica (supuestos de inmatriculación, parcelación, reparcelación, etc. recogidos en el apartado b) del art. 9 LH). Esto implica que si bien no puede practicarse la inscripción sin incorporar la correspondiente representación gráfica, y que la no aportación de la misma será defecto que impedirá la inscripción. Pero puede plantearse si aún en estos supuestos de inscripción obligatoria se aplica o no el principio de rogación. Puede concluirse que sí debe aplicarse⁵⁸³.

En los supuestos en que no es obligatoria la inscripción de la representación gráfica, es evidente que se aplica el principio de rogación⁵⁸⁴. Del párrafo tercero del artículo 9.b) LH (al establecer la necesidad de aportar junto al título inscribible, certificación catastral descriptiva y gráfica o representación gráfica georreferenciada

⁵⁸³ TRUJILLO CABRERA, *Representación...*, *op. cit.*, p. 229.

⁵⁸⁴ DÍAZ FRAILE, Juan María, "Exégesis...", *op. cit.*, p. 883.

alternativa, si se quiere incorporar la representación gráfica georreferenciada) y del párrafo primero del art. 10.2 LH (que se manifiesta en términos análogos) podría deducirse que basta con la presentación del título inscribible junto con la representación gráfica (catastral o alternativa) para iniciar el procedimiento registral que llevará, en su caso, a la inscripción de dicha representación gráfica. Pero lo cierto es que la Resolución Circular de la DGRN de 3 de noviembre de 2015 añade que se entenderá iniciado el procedimiento para inscribir la representación gráfica cuando la descripción de la finca en el título presentado a inscripción haya sido adaptada para coincidir con la correspondiente representación gráfica.

Se echa en falta en el procedimiento regulado por la reforma de 2015 que se permita de forma más fácil subsanar las descripciones incoherentes que puedan existir en los folios registrales⁵⁸⁵, o por lo menos que al suministrar la publicidad correspondiente, previa al otorgamiento de cualquier título inscribible, sea posible que el registrador advierta de dichas incoherencias o defectos existentes en la descripción literaria existente.

3. La coordinación con el Catastro

No hay que olvidar que una de las finalidades de la reforma introducida por la Ley 13/2015 es la coordinación del Registro de la Propiedad con el Catastro, por lo que lo que lógicamente dicha coordinación, exige que se realicen las pertinentes comunicaciones desde el Registro de la Propiedad al Catastro (en este sentido el párrafo cuarto del apartado b) del art. 9 LH, párrafos segundo y tercero del apartado 2 del art. 10 LH, párrafo segundo de la letra b) del apartado 3 del art. 10 LH y párrafo segundo del apartado 5 del art. 10 LH), y también desde el Catastro al Registro (último párrafo del apartado 3 del art. 10 LH), comunicaciones que tendrán lugar mediante el procedimiento previsto en el apartado 6 del art. 10 LH. Lógicamente la importancia de estas comunicaciones entre el Registro y el Catastro será especialmente relevante si aquel utiliza una representación gráfica alternativa, en vez de la catastral.

Con independencia de lo establecido en la regulación legal, lo cierto es que la necesidad de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro es evidente: el que una misma finca tenga una distinta delimitación física según se trate del Registro Jurídico o del Registro Económico y Fiscal debe ser entendida como una grave disfunción del sistema inmobiliario. Esta descoordinación supone que se incrementen los costes de transacción, disminuya la eficacia de la acción administrativa de carácter territorial y, en consecuencia, la seguridad jurídica del sistema⁵⁸⁶. Ahora bien, no debe olvidarse de que lo que se trata en última instancia no es tanto en coordinar ambas

⁵⁸⁵ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 468.

⁵⁸⁶ GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *Las bases gráficas registrales: La historia de un proyecto por definir*, disponible en <http://www.aireg.es/las-bases-graficas-registrales-la-historia-de-un-proyecto-por-definir-gabriel-gragera-ibanez-registrador-de-la-propiedad-de-nules-1/> (último acceso: 11 de marzo de 2019).

instituciones entre sí, o la representación que hacen las dos de las fincas existentes, como el hecho de coordinar ambas con la realidad jurídica inmobiliaria pero cada una atendiendo a sus propias necesidades⁵⁸⁷.

3.1. La coordinación Catastro-Registro en otras legislaciones europeas

Lo primero que debe destacarse es la necesidad de hablar no solo de coordinación entre ambas instituciones a nivel europeo sino también de la posible y deseable coordinación de estas instituciones⁵⁸⁸, debido a la existencia de distintos modelos nacionales en dicho ámbito y al intento de establecer normas de alcance europeo⁵⁸⁹. No se trata ahora de examinar estas cuestiones, o la necesaria definición de los derechos reales inmobiliarios a nivel europeo o el establecimiento de un sistema europeo de información territorial⁵⁹⁰, sino de examinar un aspecto más modesto: la relación existente entre el Catastro y el Registro en algunos países europeos.

Los distintos sistemas legislativos existentes en la materia pueden resumirse en cuatro grandes tipos⁵⁹¹:

- modelo *centroeuropéo*: el Catastro suministra la base gráfica del Registro de la Propiedad, de forma que las alteraciones físicas se reflejan en el Catastro y las jurídicas en el Registro. Funcionan de forma paralela y existe coordinación plena de la información.

- modelo *latino*: el Catastro y el Registro tienen finalidades distintas sin que este último utilice base cartográfica. Ello supone que hayan funcionado independientemente y no ha existido coordinación entre ambos hasta que se ha sentido la necesidad de que el Registro dispusiera de una adecuada cartografía como elemento imprescindible para reforzar su actividad.

- modelo *anglosajón*: no se dispone de un verdadero Catastro y el Registro se apoya en la cartografía elaborada por otro organismo distinto.

⁵⁸⁷ VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, "Concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad. (Relaciones entre el Registro y el Catastro)", BCNR n. 109 (noviembre 2004), pp. 3344 y 3345.

⁵⁸⁸ Cfr. VAN DER MOLEN, Paul, "Utilización del Catastro en los Estados miembros. El Derecho de propiedad, el Registro y el Catastro en la Unión Europea", Revista CT: Catastro, n. 45 (octubre 2002), pp. 63 a 79.

⁵⁸⁹ Cfr. OLLÉN, Joakim, "La información del territorio en la UE: situación y perspectivas", Revista CT: Catastro, n. 45 (octubre 2002), pp. 29 a 36.

⁵⁹⁰ En este sentido la Directiva 2007/2/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece una infraestructura de Información Territorial en la Comunidad Europea (INSPIRE), de 14 de marzo de 2007, algunos de cuyos aspectos técnicos se examinan en capítulos posteriores.

⁵⁹¹ DURÁN BOO, Ignacio y VELASCO MARTÍN-VARES, Amalia, "La relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en los países de la Unión Europea", Revista CT: Catastro, n. 61 (octubre 2007), p. 8.

- modelo de países *ex socialistas*: han reforzado el Catastro (si ya existía) y su coordinación con el Registro, pudiendo hablarse de una coordinación plena desde el principio.

Atendiendo a los criterios señalados y a los recogidos en la legislación española y comparada, resultaría que en España en el modelo denominado *latino*, debiendo destacarse además que la inscripción en el Registro no es obligatoria ni constitutiva de los derechos sobre bienes inmuebles (como se examina en el capítulo correspondiente), frente al carácter obligatorio del Catastro y sin que exista una única base de datos entre ambas instituciones. No obstante, no debe olvidarse el carácter polivalente que ha ido adquiriendo el Catastro en nuestro país su coordinación cada vez mayor con el Registro de la Propiedad⁵⁹².

3.2. Antecedentes

En realidad los intentos de coordinación entre el Registro y el Catastro han tenido lugar en numerosas ocasiones cuando se ha intentado dotar a aquel de un sistema de representación gráfica de fincas. Como se examinó al tratar los antecedentes legislativos relativos a la representación gráfica registral de las fincas, en muchas ocasiones se ha intentado utilizar la representación gráfica catastral para formar la representación gráfica registral. Es decir, la representación gráfica de las fincas en el Registro ha ido en muchas ocasiones de la mano de los sucesivos intentos de coordinación con el Catastro, pues se entendía que son instituciones complementarias que deberían coordinarse y sumar esfuerzos para lograr una identificación de los inmuebles⁵⁹³. Pueden señalarse los siguientes intentos de coordinación en los últimos años⁵⁹⁴:

Si bien se venía permitiendo la incorporación potestativa de la referencia catastral de las fincas registrales, lo cierto es que un primer paso tiene lugar con el RD 430/1990, de 30 de marzo, que reforma el Reglamento hipotecario, de forma que su art. 398.b) prevé la utilización de la cartografía catastral como base gráfica que permita la identificación de las fincas registrales.

Sin embargo es un hito más importante la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, ya que no solo establece normas relativas a la constancia registral de la referencia catastral, sino que impone la aportación de certificación catastral descriptiva y gráfica totalmente coincidente con la descripción de la finca para que pueda inmatricularse cualquier finca

⁵⁹² PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁹³ Cfr. BERNÉ VALERO, José Luis y FEMENIA RIBERA, Carmen, "Gestión de la propiedad: coordinación-Registro de la Propiedad y Catastro", *Estudios Geográficos*, Vol. LXIV, n. 253, 2003, p. 583.

⁵⁹⁴ Cfr. FENECH RAMOS, Jacobo, *op. cit.*, p. 1294.

(art. 53.siete) o para acreditar excesos de cabida (art. 53.ocho). Por tanto, toda finca que se ingrese en el Registro estará coordinada con el Catastro en ese momento⁵⁹⁵.

El sistema que es el antecedente directo del actualmente vigente se establece a través del RD 1867/1998, de 4 de septiembre, la Instrucción de la DGRN de 2 de marzo de 2000 y la nueva redacción que se dio al art. 9 LH por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre. A diferencia del sistema actual, lo único que se preveía era el archivo de la base gráfica, de lo que se tomaba nota al margen de la última inscripción de dominio, si bien se permitía también su tratamiento mediante aplicación informática. En buena medida se vislumbraba el carácter revolucionario que para el funcionamiento del Registro de la Propiedad tienen el uso de las bases gráficas⁵⁹⁶.

El último antecedente es el TRLCI aprobado por RDLeg. 1/2004, de 5 de marzo (vigente actualmente, tras algunas modificaciones). Además de establecer una regulación sistemática en la materia, el TRLCI vino a significar un intento de utilizar también en el ámbito catastral las nuevas tecnologías⁵⁹⁷. En cuanto a las relaciones con el Registro de la Propiedad, el TR estableció la regulación tanto de la constancia en el Registro de la referencia catastral como de la determinación hay que considerar que existe correspondencia entre la finca registral y la parcela catastral.

Sin embargo hasta la entrada en vigor del sistema actual de representación gráfica, la descripción de las fincas registrales seguía siendo meramente literal, aunque con incorporación de la referencia catastral en ciertos casos.

3.3. Requisitos técnicos

La Ley 13/2015 ha previsto distintos procedimientos para el intercambio de información de forma telemática entre el Registro y el Catastro. Dicho intercambio de información se refiere esencialmente a la representación gráfica de las fincas y a su titularidad. Los aspectos más detallados no se regulan en la propia ley sino que han sido desarrollados por la Resolución Conjunta de la Dirección General de los Registros y Notariado y la Dirección General del Catastro de 26 de octubre de 2015, y por la Resolución de la Dirección General del Catastro de la misma fecha. Se establece como estándar para el intercambio de comunicación la utilización del formato GML.

⁵⁹⁵ Esta norma no solo supone un intento de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad sino que implica también un cierto control de la descripción perimetral de las fincas, pero basado en la premisa incierta de la correspondencia entre la parcela catastral y el dominio extrarregistral (ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, "La finca...", *op. cit.*, p. 40).

⁵⁹⁶ Cfr. PRADO GASCÓ, Víctor J., *op. cit.*, p. 3193.

⁵⁹⁷ MIRANDA HITTA, Jesús S., "La Ley del Catastro Inmobiliario (I)", Revista CT: Catastro, n. 48 (julio 2003), pp. 15 y 16, refiriéndose a la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, antecedente inmediato el Texto Refundido.

Por tanto se establece un sistema automatizado en buena medida, para el intercambio de comunicación en formato electrónico, basado en la utilización de un mismo sistema de representación de la información gráfica por parte de todos los interesados (hay que señalar que participan también en la remisión de información al Catastro, los Notarios⁵⁹⁸). En todo caso el sistema es, además, bilateral, en cuanto que la información no solo fluye del Registro al Catastro, sino también de este a aquel (especialmente en cuanto a los llamados informes de validación catastral y también en cuanto a otras actuaciones que se realicen por parte del Catastro).

3.4. Procedimiento legal de comunicación entre Registro y Catastro

El procedimiento de comunicación entre Registros y también Notarios con el Catastro se regula en el art. 14 LCI. Este procedimiento supone además una ventaja para los particulares, en cuanto que quedan exonerados de presentar la oportuna declaración de alteración catastral, sin que la comunicación, por otra parte, requiera su consentimiento (art. 36 LCI). Conforme al art. 38 LCI la referencia catastral debe hacerse constar en el Registro de la Propiedad (en sentido análogo, el art. 51 RH). La ausencia de la aportación de la referencia catastral se indicará mediante nota al margen de la finca correspondiente, así como al pie del título inscrito. Tal ausencia no impedirá la práctica del asiento correspondiente, excepto en los supuestos legales en que sea imprescindible (art. 44 LCI). Lógicamente en los supuestos en que la legislación exige para la práctica de un asiento que se aporte certificación catastral descriptiva y gráfica, es obligatoria la aportación y constancia registral de la correspondiente referencia catastral (inmatriculación conforme al art. 205 LH, rectificación de cabida o linderos conforme al art. 201 LH, o, por ejemplo, la incoación del expediente de dominio del art. 203 LH).

El intercambio de información entre el Registro y el Catastro se regula actualmente en Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad (RC-DGRN-DGC). Algunos aspectos de esta Resolución se examinan en epígrafes posteriores. Puede destacarse en este momento cómo el intercambio de información utiliza respecto a la representación gráfica de fincas un sistema homogeneizado (representación de las fincas mediante el formato GML).

3.5. Efectos de la coordinación

⁵⁹⁸ Cfr. SANZ PÉREZ, César, “La intervención notarial para lograr la concordancia entre Registro, Catastro y realidad física y jurídica tras la Ley 13/2015, de 24 de junio”, *El Notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, n. 68 (julio-agosto 2016), pp. 38 a 45, y PUYAL SANZ, Pablo, “Los nuevos servicios de información catastral a los notarios para la ejecución de la Ley 13/2015”, *El Notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, n. 68 (julio-agosto 2016), pp. 46 a 51.

Con el sistema de comunicaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro se pretende alcanzar la consiguiente coordinación entre ambas instituciones, coordinación que si tiene lugar dará lugar a dos efectos. Uno primero es puramente formal, ya que consiste en el hecho de que se hará constar expresamente la existencia de dicha coordinación en el Registro de la Propiedad y respecto de todas y cada una de las fincas que la hayan alcanzado (apartado a) del art. 9 LH, último párrafo del apartado b) del art. 9 LH, segundo párrafo del apartado 2 del art. 10 LH y último párrafo del apartado 3 del art. 10 LH). El segundo efecto es de carácter material y tiene una gran trascendencia, pues al fin y al cabo es una de las finalidades perseguidas por la reforma.

Este efecto material tiene lugar conforme al apartado 5 del art. 10 LH: la incorporación de la representación gráfica de la finca, una vez alcanzada la coordinación con el Catastro, supone la presunción de que la finca tiene la ubicación y delimitación geográfica que ha quedado incorporada al folio real y todo ello con el alcance del artículo 38 LH. Tanto el concepto de folio real como el alcance del artículo 38 LH han sido examinados anteriormente, por lo que tan solo es necesario hacer alguna precisión. En concreto, la incorporación de la representación gráfica al folio real (cabe recordar que se abre un folio por finca registral) supone que es posible establecer una relación bilateral entre la finca inscrita y su representación gráfica: a cada finca le puede corresponder una representación gráfica siempre y cuando se cumplan los requisitos legales. Y respecto al artículo 38 LH lo único que hay que recordar en este momento es que el mismo reconoce el principio de legitimación. Por tanto, actualmente, la presunción de que los derechos inscritos existen, pertenecen a quienes aparecen como sus titulares y que además tienen su posesión, se extiende también a la ubicación y delimitación geográfica de la finca. Con ello se superaría el problema tradicional de que respecto de las fincas inscritas en el Registro no podía este amparar su situación y existencia real⁵⁹⁹.

Hay que destacar que la presunción de existencia, ubicación y delimitación geográfica de la finca con el alcance del art. 38 LH, aunque se base en la representación gráfica catastral, tiene su fundamento jurídico en la fe pública registral, ya que los pronunciamientos catastrales tienen un alcance meramente informativo. En este sentido debe señalarse, como se verá en el capítulo siguiente, que las representaciones gráficas registral y catastral no son equivalentes.

Por tanto no existe una verdadera equivalencia entre los pronunciamientos registrales y los catastrales ni siquiera cuando se haya alcanzado la pertinente coordinación. En este sentido hay que señalar, además, que la propia Administración puede alterar por sí misma los datos catastrales mediante los procedimientos habilitados para ello (incluso los datos previamente coordinados con el Registro de la Propiedad). Esta alteración puede deberse a una solicitud o declaración de los interesados, a una

⁵⁹⁹ DÍAZ FRAILE llama la atención sobre el hecho de que la reforma introducida en la LH por la Ley 13/2015 parece asumir que el Registro, por sí solo, no permite amparar los datos físicos de las fincas inscritas bajo el principio de legitimidad, lo cual no se correspondería con el estado actual de la jurisprudencia (DÍAZ FRAILE, Juan María, “Exégesis...”, *op. cit.*, p. 881).

actuación de oficio por parte del mismo Catastro o a través del procedimiento judicial pertinente. Estas actuaciones se justificarían en la necesidad de que el Catastro se ajuste a la realidad física de las fincas (en este sentido el art. 18 LCI al regular la subsanación de discrepancias y rectificación).

3.6. Coordinación pero no equivalencia entre la representación gráfica registral y la catastral

Hay que reiterar que para que el Registro de la Propiedad funcione adecuadamente, es imprescindible que las fincas aparezcan descritas e individualizadas, idealmente mediante datos topográficos. Tal identificación cartográfica se puede obtener a través de dos vías: la plena coordinación con el Catastro o la utilización de bases gráficas, ya sean registrales, ya sean suministradas por alguna instancia oficial⁶⁰⁰. Se acaba de señalar que la representación gráfica de las fincas registrales debe ser, en primer lugar, catastral. Y que toda representación gráfica alternativa, o sea, no catastral, determina que se realice la correspondiente comunicación al Catastro. Por último, para que la representación gráfica desarrolle plenamente sus efectos, es imprescindible que se produzca la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad. Sin embargo, puede surgir la duda de si en realidad cabe hablar de coordinación (la coincidente descripción catastral y registral de la finca es concordante con la realidad⁶⁰¹) o si más bien una subordinación de la representación gráfica registral a la catastral⁶⁰². Esta problemática se examina a continuación, si bien antes se hará referencia a la incorporación de la referencia catastral, como paso o cuestión previa.

3.6.a) Alcance de la inscripción de la referencia catastral

El apartado a) del artículo 9 LH prevé que una de las circunstancias que ha de incluirse en la inscripción de la finca es “la referencia catastral del inmueble o inmuebles que la integren”. Lógicamente la referencia catastral no es ni la representación gráfica catastral ni la representación gráfica registral, pues consiste simplemente en un código alfanumérico que se asigna a cada inmueble y que “permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro” (art. 6.3 TRLCI).

Sin embargo, puede surgir la duda de si el hecho de incluir la referencia catastral en la inscripción de una finca registral puede suponer que de hecho la finca quede representada de forma indirecta por la correspondiente representación catastral. Es

⁶⁰⁰ DE PABLO CONTRERAS, Pedro, DE LA IGLESIA MONJE, Isabel y ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, “La convergencia...”, *op. cit.*, p. 638

⁶⁰¹ NAVARRO HERAS, Belén, “Una reforma muy esperada”, *Revista CT: Catastro*, n. 84 (agosto 2015), p. 8.

⁶⁰² TRUJILLO CABRERA, Carlos, *Representación...*, *op. cit.*, p. 227.

decir, hasta qué punto a través de la referencia catastral queda identificada la realidad física del territorio al que se refiere la finca registral. Como señaló la RDGRN de 4 de diciembre de 2013 la referencia catastral puede quedar incorporada al folio registral, previa calificación positiva por parte del registrador (reitera este requisito la RDGRN de 27 de abril de 2017), como una circunstancia descriptiva más de la finca sin que suponga una identificación de la finca sobre el territorio y sin que implique realizar en Catastro paralelo. Con dicha inscripción se identifica y localiza la finca, pero no se acomoda su descripción a lo que resulte del Catastro ni se sustituye su descripción registral. En suma, la descripción registral tiene autonomía propia aunque se haga constar la correspondiente referencia catastral, que no puede sustituir a la descripción de la finca que figura en el Registro ni puede implicar, en su caso, una incorporación inmediata del cambio de naturaleza, linderos y superficie de la finca (RDGRN de 25 de octubre de 2018).

Sentado lo anterior en cuanto a la independencia entre la descripción registral y la catastral incluso en los supuestos de inscripción de la referencia catastral, queda por ver si cabe aplicar el mismo criterio a las respectivas representaciones gráficas. Esta cuestión se aborda en el capítulo siguiente.

3.6.b) Distinción entre las representaciones gráficas catastral y registral: supuestos de no coordinación

Cabe plantear una duda: si en última instancia para que la representación gráfica registral surta plenos efectos, se requiere su coordinación con el Catastro, ¿no cabe cuestionarse la naturaleza independiente de la representación gráfica registral respecto de la catastral? En primer lugar cabría responder que este planteamiento sería empobrecedor, ya que equivaldría a entender que ambas instituciones no son sino la misma. En realidad Catastro y Registro son y deben seguir siendo instituciones distintas. En segundo lugar, hay que considerar que actualmente el Registro está dotado de sus propias bases gráficas, a las que se extiende la protección y control de legalidad que le caracterizan. Y lo que sí es imprescindible es que tal identificación gráfica de la finca sea conocida no solo por la institución registral, sino que al amparo del principio de colaboración entre Administraciones, debe ser también conocida por la catastral⁶⁰³.

Además hay que recordar que no siempre es imprescindible que se produzca la coordinación entre el Catastro y el Registro. En realidad, la identificación geográfica de las fincas solo es obligatoria para la inscripción registral en los casos en que se produzca la apertura de folio registral⁶⁰⁴. Por tanto, fuera de los casos enumerados en el primer párrafo del art. 9. b) LH, la aportación de la representación gráfica es potestativa, es decir, pueden seguir inscribiéndose “ventas o hipotecas de fincas respecto de las que ni el registrador ni los terceros, (y a veces ni las partes), saben ubicarlas sobre el terreno o

⁶⁰³ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 65.

⁶⁰⁴ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “Grandes expectativas...”, *op. cit.*, p. 18.

incluso si realmente existen”⁶⁰⁵. Ha existido, por tanto, una evidente falta de ambición por parte del legislador, que puede deberse a la necesidad de evitar que los nuevos requisitos exigidos por la Ley puedan suponer una ralentización del tráfico jurídico, por lo que se ha optado por exigir tal representación solo respecto a aquellos actos que están directamente relacionados con la formación o modificación de fincas registrales.

Opiniones doctrinales

Sin embargo podría plantearse que aunque el Catastro y el Registro funcionaran como instituciones distintas, compartieran una misma y única base gráfica⁶⁰⁶. No obstante, como señala VÁZQUEZ ASENJO⁶⁰⁷ es perfectamente posible que las representaciones gráficas catastral y registral no coincidan. Pero no siempre se tratará de una situación anómala derivada de un problema técnico o de impericia, sino que puede estar plenamente justificado. Como indica este autor en un caso de expropiación forzosa que no haya tenido acceso al Registro de la Propiedad es lógico que el Catastro refleje la verdadera situación geográfica de las fincas expropiadas, pero las coordenadas de las fincas formadas por la expropiación no tendrán reflejo registral en cuanto no se haya inscrito tal expropiación. En realidad, cabe señalar con el autor citado, esta posible discordancia puede producirse no solo entre Catastro y Registro de la Propiedad, sino entre cualesquiera representaciones gráficas referidas a una misma parte del territorio, como ocurre en materia urbanística, de deslinde administrativo (especialmente montes y costas) o determinaciones medioambientales⁶⁰⁸. En todos estos casos es necesaria la adecuada coordinación entre las administraciones competentes.

Existen sin embargo opiniones contrarias en esta materia. Así para GRAGERA IBÁÑEZ el Registro no ha sido autorizado para tener una cartografía oficial independiente, de forma que la representación gráfica registral si no se coordina con la catastral solo tiene la consideración de elemento auxiliar de la calificación⁶⁰⁹. Y, finalmente, se muestra un tanto escéptico en cuanto a la coordinación entre Registro y Catastro, antes de la publicación de la Ley 13/2015, ARNAIZ EGUREN. Señalaba que ya desde la Ley Catastral de 1904 han existido numerosos intentos de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad⁶¹⁰. El escaso éxito que habrían tenido se produce, a juicio de este autor, en la intención con la que se ha intentado dicha

⁶⁰⁵ DELGADO RAMOS, Joaquín, “Las claves prácticas...”, *op. cit.*

⁶⁰⁶ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 295.

⁶⁰⁷ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “Nuevo marco de colaboración entre Catastro y Registro de la Propiedad”, BCNR n. 134, abril 2007, p. 1030.

⁶⁰⁸ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “Nuevo marco...”, *op.cit.*, p. 1031

⁶⁰⁹ GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *Cartografía jurídica de la Propiedad Inmobiliaria. Tema 4. El reflejo registral de la identificación gráfica y coordinación con el Catastro*, disponible en <https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/07/Tema-4-de-Cartografia-jurfdica-de-la-propiedad-inmobiliaria.Ley-132015.pdf> , p. 3 (último acceso: 13 de mayo de 2019).

⁶¹⁰ ARNAIZ EGUREN, Rafael., *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*, ed. Civitas Thomson Reuters, Pamplona, 2014, p. 132 y ss

coordinación: por una parte el Catastro habría tenido la “constante ambición de absorber en su contenido el que es propio del Registro, es decir, el de las presunciones jurídicas de titularidad” y por otra parte se habría “pretendido desde hace unos años, dotar al Registro de bases gráficas distintas de las catastrales”⁶¹¹. Por tanto, aboga por una mera coordinación de efectos más limitados.

Las representaciones gráficas catastral y registral son distintas pero no opuestas

En todo caso, no debe extrañar que pueda y deba distinguirse entre la representación gráfica catastral y la registral si atendemos a la distinta naturaleza de ambas instituciones y a las diferencias existentes entre parcela catastral y finca registral. Tales diferencias fueron abordadas con anterioridad al distinguir con ocasión del estudio de las fincas registrales entre parcela catastral y finca registral. También se abordó simultáneamente la distinción existente entre Catastro y Registro de la Propiedad. Pero, al igual que la plena identificación entre las representaciones gráficas catastrales y registrales sería erróneo, lo cierto es que tampoco sería correcto concebir la representación gráfica registral como enfrentada u opuesta a la catastral porque esto supondría olvidar la deseable coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad (que es una de las finalidades de la reforma introducida por la Ley 13/2015, tal y como resulta de su Preámbulo⁶¹²). En los supuestos en que existan discrepancias entre las descripciones registrales y catastrales relativas a una misma finca o inmueble, como se señaló en un capítulo anterior, habría que atender al caso concreto. En última instancia lo que ha de prevalecer es la realidad, atendiendo a las pruebas existentes (STS de 8 de junio de 1996), sin que pueda establecerse siempre una preponderancia de una u otra descripción.

Por otra parte también sería erróneo entender que siempre la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro se va a producir en virtud de una alteración primero del Registro y posteriormente del Catastro. En realidad es posible que se produzca una alteración previa del Catastro y posteriormente dicha alteración tenga acceso al Registro, en virtud del correspondiente título que contenga el acto inscribible. Entre estos supuestos pueden señalarse: declaración de los titulares catastrales (art. 13 LCI), comunicación notarial de una alteración catastral (art. 14.a) LCI), comunicación por parte de la Administración de una actuación suya que altere la realidad física de las fincas (art. 14. c) LCI) y procedimiento notarial de subsanación de discrepancias catastrales (art. 18.2 LCI). Pero además hay dos supuestos en los que es posible que la alteración catastral se produzca antes o posteriormente a la inscripción registral, que son los casos de inspección catastral (art. 19 LCI) y procedimiento catastral de subsanación de discrepancias (art. 18.1 LCI). Por último existen varios supuestos especiales de dudoso encuadre⁶¹³, de los que resultan dos casos particularmente interesantes: supuestos de calificación negativa por parte del Registrador respecto de la

⁶¹¹ ARNAIZ EGUREN, Rafael, “El hecho...”, *op. cit.*, p. 133.

⁶¹² Cfr. GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, pp. 584 y ss.

⁶¹³ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo...op. cit.*, p. 165.

correspondencia gráfica de la certificación catastral descriptiva y gráfica, y supuestos en que es el Catastro el que no valida una representación gráfica alternativa inscrita en el Registro. En estos dos casos es inevitable la discrepancia o no coordinación, ya que en el primer supuesto la representación gráfica catastral no queda incorporada al Registro, y en el segundo es al revés, una representación gráfica registral no queda incorporada al Catastro. Pero no hay que dejar de recordar que la coordinación no es obligatoria, salvo en ciertos supuestos.⁶¹⁴

Por tanto las representaciones gráficas catastral y registral referidas a un mismo inmueble tienen naturaleza y carácter distinto, en cuanto que sirven a finalidades distintas. No son dos realidades, o representaciones de dicha realidad, enfrentadas, ya que como vienen a referirse a una misma realidad física, es necesario que se produzca la adecuada coordinación entre ellas. No siempre prevalecerá una sobre la otra, siendo incluso posible que, al menos de forma transitoria, existan discrepancias entre ambas que respondan a una razón justificada y no solo a un mal funcionamiento del sistema, por lo que será imprescindible examinar cada caso concreto para determinar cuál es la más ajustada a la realidad. No se trata, por tanto, de entender que una de ellas ha de prevalecer en todo caso. Admitir lo contrario, sería tanto como caer en la falsa polémica acerca de si una ha de prevalecer el Catastro sobre el Registro o viceversa⁶¹⁵.

Como señala el TS⁶¹⁶, refiriéndose a la descripción que conste en el Registro de la Propiedad, “la cosa, la finca, es la que es y tal como es”, ya que “no hay más que una (finca) y esta es la que existe en la realidad”, por tanto será necesario, en su caso, practicar las modificaciones tabulares que sean precisas. Es por ello por lo que la falta de coordinación e incluso el supuesto de que exista una previa coordinación que posteriormente deja de tener lugar (por alteración registral que no accede al Catastro, o por alteración catastral que no accede al Registro) no debe entenderse como un supuesto o caso de *fracaso* del sistema de coordinación. En última instancia lo que debe prevalecer es la realidad, de forma que si deben adaptarse a la misma las representaciones registrales y/o catastrales, deberá procederse a ello en virtud del procedimiento adecuado. No obstante, se aludirá posteriormente a esta cuestión al examinar el principio de fe pública registral respecto de las representaciones gráficas.

4. La información territorial asociada

4.1. Aplicación informática

⁶¹⁴ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo..., op. cit.*, p. 189.

⁶¹⁵ Sobre tal “falsa polémica”, cfr. GÓMEZ PERALS, Miguel, “Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro: ¿coordinación?”, RCDI, n. 699 (enero-febrero 2007), pp. 93 y ss.

⁶¹⁶ STS 704/2009, de 2 de noviembre, de la Sala de lo Civil, sección 1ª.

Se acaba de indicar que debe existir una aplicación informática capaz de tratar con la información gráfica y que reúna los requisitos legales precisos (para todo lo cual se requiere la correspondiente homologación administrativa). La trascendencia de la dicha aplicación es tal que, como señala GARCÍA GARCÍA, a veces las propias “bases gráficas registrales” han sido denominadas “aplicación informática”⁶¹⁷.

4.1.a) Finalidades

Una primera, obvia e imprescindible finalidad de la misma es la de relacionar cada representación gráfica con la finca registral pertinente (con su descripción contenida en el folio real, señala el precepto). Se trata de establecer que la representación gráfica y la finca registral se refieren a una misma realidad, a un mismo trozo de terreno. Pero además existen otras dos finalidades: prevenir la invasión del dominio público y conocer o consultar las limitaciones de carácter público que afecten a la finca. Anteriormente se señaló que al incorporarse la representación gráfica de una finca era necesario impedir que de la misma resultara que se invadía otra finca cuya representación gráfica estuviera ya inscrita o el dominio público, con independencia de si estaba inscrito (y a su vez estaba inscrita o no su representación gráfica). Pues bien, el instrumento principal para dicha protección va a ser la utilización de la aplicación informática referida. Ello es así porque la aplicación informática va a permitir que la información gráfica registral “interopere” con otras informaciones territoriales incluso si no están inscritas en el Registro⁶¹⁸.

Como se acaba de indicarse, una de las finalidades de la utilización de la representación gráfica de fincas es que su incorporación a la aplicación informática gráfica ha de facilitar que se impida la invasión del dominio público. En realidad tal prevención ha de darse no solo con ocasión de la incorporación de la representación gráfica de una finca (supuesto del párrafo 5^a del apartado b del art. 9 LH) sino que puede entenderse que es necesaria con ocasión de cualquier operación registral relativa a las bases gráficas, pues la prevención a que se refiere el párrafo 9^o del mismo art. 9 LH no se limita a los supuestos de incorporación de representaciones gráficas sino que contiene una declaración más genérica, permitiendo la protección del dominio público con ocasión del “tratamiento” de las representaciones gráficas. Esto es lógico, en cuanto que la protección del dominio público debe ser un criterio genérico que rija en toda actuación registral.

Respecto a la tercera finalidad de la aplicación informática, hay que remitirse al mencionado párrafo 9^o después de referirse a la protección del dominio público, reiterando en buena medida lo establecido en el párrafo 5^o, añade además una nueva finalidad, la posibilidad de que a través de la aplicación informática se consulten otras “limitaciones al dominio”. Nuevamente cabe plantearse a qué limitaciones se refiere la norma. En primer lugar hay que considerar, en cuanto a su origen, que tales limitaciones

⁶¹⁷ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 623.

⁶¹⁸ Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, p. 43.

son las que tienen carácter administrativo esencialmente (y en particular urbanístico y medioambiental). Y en segundo lugar hay que entender que se trata de limitaciones que no han tenido acceso previamente al Registro de la Propiedad respecto de fincas concretas, es decir, que no están inscritas en el folio correspondiente a las fincas sobre las que recaen. En el caso de que sí estuviesen inscritas, resulta claro que no sería necesario acudir a la aplicación informática para consultarlas, ya que su inscripción registral les dotaría de suficiente publicidad.

Otras cuestiones: la calificación de la información territorial en general

En virtud de las finalidades que tiene la aplicación gráfica, hay que plantearse cuál es el alcance de la calificación respecto de la información contenida en la aplicación informática en general (que incluye no solo las bases gráficas registrales sino también la información urbanística, medioambiental o administrativa) y si es la misma que la calificación de la propia representación gráfica. La calificación registral relativa a las representaciones gráficas se analizó en el capítulo correspondiente y la relativa a la información territorial asociada se examinará posteriormente con más detalle. Por ello cabe referirse a la posible existencia de reglas o criterios comunes respecto de ambos tipos de calificación, agrupándolas en lo que sería una calificación de la información territorial en general.

En realidad existen importantes diferencias. La calificación en cuanto a la información relativa al territorio que consta en la reiterada aplicación informática que no es representación gráfica (en cuanto que no va a ser objeto de inscripción) se regula en el art. 9 de forma genérica, aunque también se refieren a ello otros preceptos, como los arts. 199, 203 ó 205 LH. El hecho de que se trate de una información que no va a ser objeto de inscripción, determina que presente caracteres propios distintos de la calificación de la representación gráfica que esta, como se indicó anteriormente, se basa en circunstancias que constan o pueden constar inscritas en la finca correspondiente. Por tanto la distinción en principio es clara, si se trata de información que puede ser objeto de inscripción en cuanto que identifica y se refiere a una finca registral concreta, la calificación es la de la representación gráfica; si se trata de información territorial (urbanística, medioambiental o administrativa) se refiere a datos o información que no es objeto de inscripción respecto de fincas concretas, se estará ante calificación de información territorial. Es una distinción binaria, que se complica no obstante en cuanto al hecho de que tal información urbanística, medioambiental o administrativa puede ser objeto de nota marginal si afecta a una finca concreta, tal y como se examinará posteriormente. En este último caso, sí deberá realizarse la calificación de forma análoga a la de cualquier asiento registral.

Además del hecho de que la información gráfica relativa a la representación gráfica registral es objeto de inscripción y la que a ser objeto de asociación no es inscribible, existe otra diferencia entre ambas. La representación gráfica ha de resultar del título presentado al Registro cuya inscripción se pretende, frente a la información territorial que resulta de los datos geográficos aportados por la Administración (en los términos que se indicarán posteriormente). Por tanto, en el primer caso el interesado que va a presentar la correspondiente información es el titular de alguna finca registral y en el segundo caso será la Administración competente.

Como última cuestión, y desde un punto de vista práctico pero también teórico, cabe señalar que una vez que la representación gráfica ha sido inscrita y que la información territorial ha sido asociada, la utilización de ambos tipos de información para calificar otros títulos presentados posteriormente, es también distinta. Tal diferencia radica en el hecho de que en el primer caso se trata de una calificación basada en una información inscrita y en el segundo se utiliza información que no consta inscrita en el Registro de la Propiedad, por lo que esta última presenta más dificultades. Aunque hay que reconocer que se está en peor situación si tal información no ha sido asociada. Es decir, en última instancia la calificación debe tener en cuenta toda la legislación y no solo los asientos registrales, por lo que lo que siempre ha de valorarse si existen o no limitaciones establecidas legalmente. Ahora bien, existe una evidente dificultad si tales limitaciones no han tenido ningún acceso registral. Si las mismas están contenidas en la aplicación informática se facilita la labor de calificación, ya que tal información asociada no deja de ser, como señala el propio art. 9 LH un “elemento auxiliar de calificación”. Finalmente, se facilitaría aún más la calificación si tales limitaciones han sido objeto de inscripción.

Como puede verse, la aplicación informática, además de servir para una finalidad estrictamente gráfica, que sería poner en relación unas representaciones con otras impidiendo solapamientos, es utilizada por la Ley Hipotecaria para otras dos finalidades que son las señaladas de prevenir la invasión del dominio público y conocer las limitaciones administrativas que afectan a las distintas fincas. Y en ambos casos, bastará con que el dominio público y tales limitaciones consten en dicha aplicación, produciendo por tanto efecto incluso si no están inscritas. Es necesario resaltar la importancia de dar publicidad o conocimiento público de las limitaciones que afecten a las fincas registrales, ya que lo contrario determina la existencia de cargas ocultas que afectan directamente a la seguridad del tráfico jurídico⁶¹⁹.

Todo lo señalado anteriormente es una gran novedad, en cuanto que se permite que datos no inscritos resulten protegidos por el propio Registro. Sin embargo también es posible la práctica de los correspondientes asientos registrales en el folio real. Es decir, es posible (y sigue siendo obligatoria) la inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad pero, además, es posible que cuando conste acreditada se exprese “por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera” (párrafo 2º del apartado a) del art. 9 LH). Y es que ambos sistemas, el tradicional de asientos en folio real y el novedoso de información auxiliar, son plenamente compatibles. En todo caso, respecto de la expresión de tal carácter urbanístico, medioambiental o administrativo, nada más dice el precepto, pero puede entenderse que el registrador podrá hacer constar dicha situación acreditada practicando la correspondiente nota marginal, como una circunstancia descriptiva más de la finca⁶²⁰.

⁶¹⁹ Así lo señala expresamente respecto de las limitaciones y gravámenes urbanísticos DÍAZ FRAILE, Juan María, “Influencia del Derecho Público en el Registro de la Propiedad”, BCNR, n. 123 (Abril-2006), p. 728.

⁶²⁰ FANDOS PONS, Pedro, *op. cit.*, p. 505.

4.1.b) Homologación de la aplicación informática

Los preceptos señalados son completados con uno de carácter más técnico, la Disposición adicional primera, que desarrolla tal aplicación al establecer que “1. Para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda homologar la aplicación informática registral para el tratamiento de representaciones gráficas, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado”.

“2. Para la homologación de la aplicación informática a que se refiere el número anterior, la Dirección General de los Registros y del Notariado deberá recabar el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de los Ministerios con competencia sobre las materias a que se refiere el apartado anterior”.

“3. El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España deberá presentar la solicitud de homologación de la nueva aplicación informática registral a que se refiere esta disposición adicional en el plazo de tres meses desde la aprobación de la resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro prevista en el apartado 6 del artículo 10 de la Ley Hipotecaria. Mientras no se obtenga dicha homologación, esta nueva aplicación no podrá ser utilizada”.

El apartado primero de esta disposición adicional es esencial para el buen funcionamiento del sistema previsto en cuanto a la protección del dominio público y consulta de las limitaciones que afecten a las fincas inscritas. De nada sirve una aplicación de análisis geográfico que pretenda impedir la invasión del dominio público y el conocimiento de las limitaciones que afectan a las fincas si no es posible conocer exactamente donde se encuentra el dominio público y a qué parte del territorio afectan dichas limitaciones. Es decir, hay que poder confrontar la información gráfica registral (tanto de las fincas cuya representación gráfica ya esté inscrita como las de aquellas en las que se pretenda su inscripción) con la información gráfica relevante referida al “territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente” de que dispongan las Administraciones competentes (de ahí que el apartado 2 de la DA prevea que antes de la homologación es necesario informe de dichas Administraciones). Solo así podrá cumplirse con las finalidades asignadas a las bases gráficas registrales más allá de poner en relación unas representaciones gráficas registrales con otras. Tal comunicación debe darse en todo caso con la información catastral, ya que esta es la base de la representación gráfica registral (en los términos del apartado 1 del art. 10 LH).

Respecto al apartado 3 solo hay que indicar que la homologación prevista en él fue aprobada por la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución dictada el día 2 de agosto de 2016 y publicada en el BOE del día 1 de septiembre

siguiente. Hasta en siete ocasiones se refiere dicha Resolución al dominio público, reflejando la trascendencia que se considera que tiene para su debida protección, el que sea adecuadamente utilizada la referida aplicación.

4.2. Información territorial asociada: concepto

De todo lo examinado hasta ahora relativo a la aplicación informática utilizada como medio auxiliar de calificación, resulta claramente que en la misma constan las bases gráficas registrales y, además, la llamada información territorial asociada a los datos registrales. Son varios los preceptos que se refieren a los medios auxiliares de calificación y, en concreto, a la información territorial asociada. Entre ellos destaca el párrafo octavo del apartado b) del art. 9 LH al permitir que el registrador valore la representación gráfica aportada al Registro de la Propiedad utilizando, “con carácter meramente auxiliar, otras representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación”⁶²¹.

4.2.a) Posibles definiciones

El término información territorial asociada ha sido utilizado por distintos autores. Su definición parte de la consideración de qué es información territorial a los efectos de hablar de su asociación con el Registro de la Propiedad. La información territorial, a efectos de su interoperabilidad con la representación gráfica registral serían aquellas especiales consideraciones jurídicas de partes determinadas del territorio, sancionadas oficialmente y de las cuales resultan condiciones restrictivas o expansivas al dominio delimitador de las fincas registrales⁶²².

AGUILERA ANEGÓN señala que son necesarios tres elementos para que la información territorial se asocie a la información registral: en primer lugar, que una vez identificada por el registrador la base gráfica interoperable de una finca registral la misma pueda combinarse con la información territorial respecto de un ámbito actuación territorial. En segundo lugar, que esta combinación o asociación pueda hacerse por procedimientos informáticos que eviten cualquier intervención manual repetitiva. El enorme volumen de datos generados, modificados o extinguidos diariamente hacen imposible la utilización de las técnicas registrales tradicionales. Y en tercer lugar, y con

⁶²¹ Esto se entiende sin perjuicio de utilizar además la información catastral actualizada, como resulta del párrafo primero del apartado octavo de la RC-DGRN-DGC (GÓMEZ PERALS GÓMEZ PERALS, Miguel, y FEMENIA-RIBERA, Carmen, *op. cit.*, p. 94).

⁶²² VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, p. 43.

carácter esencial, que de dicha combinación resulten condiciones restrictivas o expansivas del dominio delimitador de la finca registral⁶²³.

REQUEJO LIBERAL concibe la información asociada como el conjunto de datos complementarios ya sean medioambientales, administrativos o urbanísticos entre otros, anejos al folio registral abierto para cada finca. Se trata de información derivada de aquellas actuaciones que impone la función social de la propiedad (fundamentalmente de carácter urbanístico y medioambiental)⁶²⁴.

4.2.b) La información territorial en general

La información territorial es asociada cuando una vez generada por la autoridad pública es publicada oficialmente y, en su caso, comunicada al Registro de la Propiedad. Por tanto, se trata de aquella información que no consta en un asiento registral pero está asociada o vinculada a su base gráfica, es “interoperable” con la misma⁶²⁵. La interoperabilidad (que a efectos registrales supone vinculación con la representación gráfica registral) fue prevista por la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE), que prevé la posibilidad de combinar datos especiales de distinta procedencia de forma que se añada un valor a tales datos.

En el art. 3.7 de dicha Directiva define la “interoperabilidad” como “la posibilidad de combinación de los conjuntos de datos espaciales y de interacción de los servicios, sin intervención manual repetitiva, de forma que el resultado sea coherente y se aumente el valor añadido de los conjuntos y servicios de datos”. Por tanto, hay interoperabilidad entre dos tipos de información territorial cuando es posible combinarlas por procedimientos informáticos de forma coherente y de modo que aumente la relevancia de la información en su conjunto.

Desde la óptica registral este valor añadido resultaría en una mayor y mejor protección del dominio público y de un mejor conocimiento y publicidad de las limitaciones administrativas que afecten al dominio. En última instancia debería suponer una adecuada coordinación entre el contenido de las representaciones geográficas registrales, catastrales y administrativas mediante la superposición de distintas capas de información geográfica. Todo ello ha de añadir valor informativo al

⁶²³ AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo, «Información territorial asociada y Calificación Registral» en Cuadernos Ambientales de la Propiedad, número 1, enero 2011, pág. 54, disponible en <http://www.registradors.cat/revista/revista1/> (último acceso: 15 de noviembre de 2018)

⁶²⁴ REQUEJO LIBERAL, Jorge, *op. cit.*, p. 115

⁶²⁵ Por tanto, es una información *asociada* pero no *inscrita*, por lo que sus efectos se asimilan a los de una mera publicidad-noticia (cfr. MARTÍNEZ ESCRIBANO, Celia, "Información ambiental asociada a las bases gráficas registrales: su posible valor jurídico", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*, ed. Aranzadi, Navarra, 2013, p. 389).

Registro de la Propiedad, pues de lo contrario no se cumpliría la finalidad perseguida por dicha interconexión. Este valor es el que se manifiesta tanto en el conocimiento de las situaciones no inscritas que afectan a las fincas registrales, como en la posibilidad de una mayor protección del demanio público. Desde este punto de vista era interesante la distinción que antes de la publicación de la Ley 13/2015 hacía VÁZQUEZ ASENJO entre las que denominaba información territorial asociada simple y compleja, ya que la simple significaría una simple superposición de capas de información, frente a la compleja que contendría una mayor información y permitiría regularizar ciertas discrepancias o situaciones⁶²⁶, pero lo cierto es que la ley vigente no contiene esta distinción.

Sin embargo no toda información territorial es susceptible de asociarse a las bases gráficas registrales. Es posible que exista una información relativa al territorio que en realidad no añade ningún valor a la información registral, ya que no implica ninguna modificación del contenido de los derechos inscritos. Así ocurriría por ejemplo con ortofotos que simplemente reflejaran la situación física aparente, ya que aunque su valor informativo es indudable, no aportan información jurídica relevante a efectos de los derechos inscritos. También puede ocurrir que exista una información susceptible de asociarse a la base gráfica, pero que en realidad puede ser objeto de inscripción. Por ejemplo en el caso de que se haya producido un deslinde, si el mismo no ha producido aún inscripción registral, puede entenderse susceptible de considerarse información territorial que puede asociarse a la base registral, pero si ya ha sido objeto de inscripción, deja de ser parte de dicha información territorial para quedar convertido en información registral propiamente dicha y susceptible por tanto de estar reflejada en la correspondiente base gráfica. Una situación análoga podría producirse respecto del dominio público no inscrito aún: mientras no lo sea, puede ser objeto de la pertinente información territorial, para evitar su invasión. Pero en el momento en el que se inscriba, pasará a quedar reflejada en la correspondiente base gráfica y no en la información territorial. Es decir, en los casos en que la información territorial surge de las propias inscripciones registrales, no estaremos ante una información territorial asociada, sino ante una información territorial registral. Esta cuestión se examina posteriormente con más detalle respecto de los bienes de dominio público.

4.2.c) La interoperabilidad o superposición entre la representación gráfica de fincas y la información territorial asociada afectante a las mismas

En todo caso debe destacarse que la configuración de la información territorial asociada tal y como resulta actualmente de la normativa hipotecaria está íntimamente relacionada tanto con la existencia de la representación gráfica de fincas como con la utilización de la aplicación informática. Esto es así porque precisamente dicho sistema informático es el que permite conectar o poner en relación la información registral con

⁶²⁶ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *Coordinación...*, *op. cit.*, p. 398 y 399.

la generada por las Administraciones públicas⁶²⁷. La identificación gráfica de las fincas es la que implica que pueda relacionarse con la información también gráfica elaborada por las Administraciones. Se trataría, en definitiva, de un sistema multicapa de información: sobre la representación gráfica de la finca podrían superponerse la información también geográfica e informatizada elaborada por la Administración. Las consecuencias de la existencia de estos datos distintos sobre un mismo punto del territorio son obvias en base a todo lo señalado anteriormente: posibilidad de conocimiento y publicidad registral y mayor facilidad en la calificación registral⁶²⁸.

En último término la existencia de distintos niveles o capas de información permitiría configurar un Sistema de Información Geográfica (SIG), cuyo concepto se examinó anteriormente. Tal SIG recogerá la información jurídica relevante relativa al territorio, a parte de él o a una o varias fincas en concreto. Este sistema permitiría que las limitaciones de dominio público que afecten a fincas concretas sean de fácil conocimiento, tanto a efectos de publicidad informativa como a efectos de calificación registral, por lo que se evitaría que pudieran funcionar en algunos casos como cargas ocultas. Ahora bien, la inclusión de estas limitaciones a través de la información territorial asociada no supone su inscripción: los efectos que produce que una limitación del dominio quede incorporada a la información territorial son meramente de publicidad o divulgación. Para que tal limitación quedara protegida hipotecariamente sería precisa su inscripción registral.

4.3. Información territorial asociada: distinción de figuras afines

Antes de continuar con el análisis de la información territorial asociada, hay que distinguir esta no solo de la información territorial registrada (resultante de las bases gráficas inscritas) sino también de otros datos o informaciones que pueden tener alcance territorial y que no son propiamente bases gráficas pero tampoco información territorial asociada. Cabría referirse, en primer lugar, a la posibilidad de que el registrador consulte otros datos territoriales distintos de los archivados en el propio Registro de la Propiedad. En concreto, en los supuestos en que se pretenda inscribir una representación

⁶²⁷ SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, “Nuevas tendencias en materia de Administración del territorio. En particular, de la necesidad de reingenierización del registro de la propiedad”, *Revista de Derecho Civil*, Vol. 5, n. 2 (abril-junio 2018), p.71.

⁶²⁸ No cabe duda de que es posible la existencia de distintos ámbitos jurídicos aplicables a una misma parte del territorio. Un ejemplo típico es el del urbanismo: la jurisprudencia ha establecido claramente que están sujetos a ordenación urbanística los espacios sujetos a dominio público (como el cauce de los ríos o el dominio público marítimo-terrestre) o incluso a una regulación sectorial prevalente (como los puertos o aeropuertos) de modo que el urbanismo en tales casos queda sujeto a limitaciones y condicionantes de carácter prevalente, pero no queda excluido (VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “El territorio (una aproximación a su concepto en el derecho público)”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (Coord.), *op. cit.*, T. II, p. 1956).

geográfica de una finca, para apreciar su correspondencia gráfica con la parcela catastral, “el registrador deberá tener en cuenta la descripción catastral vigente en el momento de la inscripción, a cuyo fin podrá consultar en la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro” (párrafo primero del apartado octavo de la RC-DGRN-DGC). No cabe duda de que esta información no es “territorial asociada” ya que radica y es externa al propio Registro de la Propiedad.

Más dificultad plantean otras figuras que se asemejan a la información territorial asociada en cuanto que aunque no son objeto propiamente de inscripción registral sí tienen acceso al Registro: el libro del edificio y la superficie ocupada por una edificación.

El artículo 9.a) LH señala la necesidad de que en la inscripción quede constancia del archivo del libro del edificio, si la inscripción se refiere a una edificación. Por tanto el libro del edificio es objeto de archivo, pero no es objeto de inscripción. E incluso si su archivo se produce de forma electrónica, no puede entenderse que se trata en ningún caso de una información territorial. En este supuesto, y también en el caso de archivo del certificado de eficiencia energética (que en realidad forma parte del libro del edificio y por tanto se archiva con él), lo que existe no es una información territorial asociada, sino una información documental adjunta, que si bien es objeto de archivo electrónico que queda a disposición de los usuarios del Registro con interés legítimo, en realidad no es objeto de calificación registral más allá de determinar su integridad⁶²⁹.

Tampoco es propiamente base gráfica ni información territorial “la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación (que) habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica” (párrafo 2º del art. 202 LH). A pesar de que en la inscripción de cualquier edificación deben expresarse sus coordenadas geográficas, no estamos ante una verdadera base gráfica, pues dicha identificación geográfica no tiene las características típicas de esta. La DGRN ha tenido ocasión de manifestarse reiteradamente sobre la georreferenciación de las obras nuevas (RRDGRN de 8 y 19 de febrero, 1 de marzo, 19 de abril, 9, 23 y 30 de mayo, 5 de julio, 28 de septiembre o 3 de octubre de 2016), señalando algunas importantes diferencias con las representaciones gráficas, como el hecho de poder estar comprendidas sus coordenadas geográficas en cualquier formato y no en el necesario GML de las representaciones gráficas, no necesitar de un procedimiento especial para su inscripción como en el caso de las bases, ni ser susceptible del procedimiento de coordinación con el Catastro. Tampoco son información territorial asociada ya que, además de que sí que son objeto de inscripción dichas coordenadas ocupadas por la edificación, no cumplen con las demás características propias de dicha información (no son generadas por la actuación de la Administración sino por la de los particulares, no se refieren a todo un territorio sino a una finca concreta y, finalmente, se refieren a la descripción de la finca más que a facultades o limitaciones relativas al dominio).

⁶²⁹ FANDOS PONS, Pedro, “La información asociada a la finca registral”, Revista Geosigreg 2014, n. 7 (febrero 2016), también accesible en <http://www.registradores.org/wp-content/revista/geosig/7/>, pp. 10 a 14.

4.4. Aplicación de algunos principios registrales a la información territorial asociada

4.4.a) La no aplicación del principio de publicidad material a la información territorial asociada

Todo lo examinado anteriormente conlleva, de forma natural, la necesidad de plantearse la posible aplicación del principio de publicidad a la información territorial, tanto en su aspecto de legitimación como en el de fe pública. Como ya se ha reiterado, en la inscripción de las fincas es necesaria incluir su descripción literaria, la cual, necesariamente, ha de coincidir con la representación gráfica de la finca, puesto que las dos forman parte de un todo unitario, la inscripción de un derecho real sobre una porción de territorio. Por tanto el principio de legitimación ha de extenderse sobre estos dos aspectos. Y por ello no sería concebible que no coincidieran o que, una vez inscrita la finca, y con ello, su descripción y su base gráfica, pudiera modificarse una y no la otra, o producirse cualquier otra discrepancia. Pero esto no es predicable respecto de las bases gráficas incorporadas al Registro y que tienen un carácter meramente auxiliar (las bases de datos a que se refiere el último inciso del art. 9 b) LH). Dicha consecuencia es lógica ya que no se ha producido una verdadera inscripción de tal base gráfica auxiliar. No cabría hablar de la aplicación del principio de legitimación a tal base auxiliar, aunque sí que nos encontraríamos ante una situación que cabe denominar “previa” a tal legitimación.

Respecto de la posible aplicación de la fe pública, la respuesta debe ser aún más tajante: no es posible que surja un tercero protegido por dicha fe frente a lo que resulte de la existencia y contenido del dominio público reflejado en la información territorial. El problema presenta ciertas similitudes con los casos de descoordinación sobrevenida entre el Registro y el Catastro examinados anteriormente. Puede seguirse, con las debidas adaptaciones el ejemplo utilizado por PUYAL SANZ para aquellos supuestos de descoordinación⁶³⁰: si una persona adquiere una finca que según la información territorial asociada no invade el dominio público y por tanto se inscribe a su favor, sin que hasta el momento haya surgido ningún obstáculo (desde este punto de vista hay coherencia o “coordinación” entre el Registro y lo que la Administración ha indicado en la información que ha suministrado previamente al Registro), y se produce una modificación del dominio público, de forma que su finca ahora invade parte del dominio público, no podrá ser protegido en ningún caso por el principio de fe pública. Esto se produce con independencia de su grado de conocimiento respecto de dicha modificación, pues a estos efectos, es indiferente que la Administración haya comunicado o no dicha modificación al Registro, ya que en todo caso no pueden prevalecer los pronunciamientos registrales sobre la realidad del dominio público.

Queda claro que la información territorial no inscrita no queda salvaguardada por el principio de legitimación ni por el de fe pública registral, pero puede plantearse si

⁶³⁰ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo...*, op. cit., p. 203.

se producen otros efectos, dado que la misma ha de ser tenida en cuenta por el registrador en el momento de calificar cualquier acto inscribible. Es decir, se trata de una información no inscrita aún pero que podría serlo en cualquier momento, cumpliéndose los requisitos legales. Parece que tal información sí que produce ciertos efectos derivados de su asociación a la base gráfica registral. Esto podría fundamentarse en que dada su integración en la herramienta de información asociada, ha de participar del mismo valor y naturaleza que cualquier otra información contenida en aquellos, constituyendo un medio calificador más, en el sentido del art. 18 LH⁶³¹.

4.4.b) Principio de legalidad

Por tanto el efecto registral esencial que produce la incorporación de la información territorial a la aplicación informática registral, es que dicha información territorial una vez convertida en información asociada ayuda o facilita la calificación registral. Por ejemplo, evitando la invasión del dominio público publicado por dicha información territorial asociada. Pero cabe plantearse si tal conversión de la información territorial en información territorial asociada debe producirse de forma automática o si debería ser objeto de calificación registral. En el sistema anterior a la Ley 13/2015 el art. 9.1 LH se preveía la posible incorporación de la base gráfica al título correspondiente, que quedaría archivada en el Registro. Este sistema de mero archivo es criticable, entre otras razones porque dicha incorporación quedaba completamente ajena a la función calificadora del Registrador. El Registrador únicamente tenía que recibir, archivar y tomar la oportuna nota marginal de referencia avisando de la existencia del archivo de la base gráfica. En realidad, la única intención de esta normativa era facilitar la tarea registral de calificación, sin que se produjera otro efecto como la posible publicidad de la misma. Dicho sistema de archivo sería contrario a los principios inspiradores del sistema registral español, que exigiría que toda la documentación que ingrese en el Registro quede sujeta al tamiz calificador del Registrador y que una vez que su contenido pase a ser registral, pueda ser objeto de publicidad⁶³².

Necesidad de calificación para asociar la información territorial

En el sistema actual debe defenderse que para que la información territorial se incorpore a la información registral, asociándola a la representación gráfica de las finas, es necesario que dicha operación sea objeto de algún tipo de valoración o calificación registral. Aunque es cierto que dicha información territorial no se convierte en información registral (ni siquiera como publicidad noticia), porque no se inscribe en el Registro de la Propiedad, tampoco puede ser considerada como información completamente extraña a la información registral porque siempre se halla referida al espacio delimitado por la representación gráfica de la misma.

⁶³¹ FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos...*, op. cit., p. 513, si bien se muestra dubitativo en cuanto a esta argumentación, sin hacerla totalmente suya.

⁶³² VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, op. cit., pp. 36 y 37.

Se trata, por tanto, de una nueva categoría de información existente en el Registro de la Propiedad pero no inscrita en el mismo: es una información territorial asociada a la representación gráfica de fincas, incorporada a la aplicación informática registral que puede interoperar con las representaciones gráficas de fincas registrales y con otras informaciones territoriales. El hecho de que se incorpore o no, debería ser objeto de valoración registral. El objeto de tal calificación puede partir del simple hecho de si una información territorial debe o no acceder al Registro de la Propiedad. Lo cierto es que puede existir información territorial con indudable interés científico, artístico o natural (por ejemplo las curvas de nivel o la composición geológica) pero que no añaden nada al derecho de propiedad. Dicha información territorial no solo no resulta de imposible inscripción en el Registro de la Propiedad, sino que ni tan siquiera es asociable. A lo sumo puede ser superpuesta por contraste con la representación gráfica de la finca registral, pero sin que exista propia interoperabilidad entre ambas⁶³³.

Esta valoración registral del acceso de la información territorial para convertirla en información asociada, es imprescindible en cuanto que supone que la misma accede al Registro. Este acceso no es mediante un asiento tradicional, sino mediante la aplicación informática. No es una información externa completamente al Registro de la Propiedad, que pueda ser consultada por medios telemáticos, sino que radica en el propio programa o aplicación registral. Una información meramente externa no puede ser objeto de ninguna valoración o calificación registral, sino que únicamente puede ser consultada a efectos de facilitar la calificación. Pero si se quiere que tal información tenga acceso al Registro, debe ser objeto de algún tipo de calificación o, más bien, valoración registral. Esta valoración no es propiamente calificación registral, pues esta se predica de los supuestos en que tiene lugar una inscripción registral.

Es posible, no obstante, que la información territorial asociada se convierta posteriormente en información registral, por ejemplo por la inscripción del dominio público. En este caso, lo que parece ser la misma información, queda sujeta a nuevos e importantes efectos. En realidad lo que se producen son las consecuencias propias de toda inscripción registral, aplicándose los principios hipotecarios típicos (tanto en su vertiente tradicional, derivada de la inscripción, como en su vertiente gráfica, derivada de su representación gráfica). Mientras, no se producen resultados propiamente hipotecarios, más allá del auxilio a la calificación que se produce con dicha información. No obstante es posible que se practicara la nota marginal prevista en el párrafo segundo del art. 9.a) LH, haciendo constar la situación urbanística, medioambiental o urbanística correspondiente, produciéndose unos efectos dudosos, como se examinará más adelante.

Conclusiones

La información territorial asociada y, por tanto, no inscrita, puede reflejar la existencia de un dominio público, o de limitaciones del dominio, que tienen existencia con independencia de si están o no inscritos. Esta información no goza por ejemplo de la presunción de existencia que le otorga el principio de legitimación, pero sí puede producir efectos jurídicos. Especialmente se advierte al usuario del Registro de su

⁶³³ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, op. cit., p. 44.

existencia y permite que sea tenida en cuenta por el registrador al calificar los documentos presentados para su inscripción. No obstante, el Registro solo podrá limitarse a poner en conocimiento de los interesados de la existencia de dicha información, pero su contenido, exactitud y vigencia es responsabilidad de la Administración que la haya suministrado. No obstante, sí hay que reconocer que dicha información goza de una mayor flexibilidad. Al tratarse de una información generada directamente por la Administración y no sujeta por tanto a los estrictos controles procedimentales inherentes a la inscripción registral, cualquier modificación se reflejará inmediatamente en dicha información territorial. El problema surge, precisamente, en aquellos casos en los que se hayan producido modificaciones que debieran estar contenidas en dicha información pero que, por la razón que fuera, no se ha suministrado al Registro (en principio no ha de realizarse en todos y cada uno de los Registros competentes territorialmente, sino que bastará su comunicación al Colegio de Registradores que es el que tiene encomendado el suministro y diseño de la aplicación, conforme al propio art. 9.c) LH).

En definitiva, la información susceptible de estar recogida tanto en la información registral como únicamente en la territorial, gozará de mayor seguridad jurídica si consta en aquella aunque deberá someterse al procedimiento registral de calificación e inscripción, y gozará solo de un efecto de advertencia o aviso si consta en la información territorial, si bien el reflejo de cualquier modificación que le afecte será más rápido y sencillo con esta.

4.5. Problemas planteados por la información territorial asociada

De todo lo examinado hasta ahora resulta claramente que a pesar de la gran novedad que ha supuesto la información territorial asociada a las bases gráficas, su regulación es claramente insuficiente y su desarrollo ha sido olvidado por la Ley 13/2015. No se regula claramente a pesar de su incidencia respecto del dominio público. La información que resulta de la misma no está previsto legalmente que sea objeto de inscripción, sino solo que sea tenida en cuenta a efectos de calificación, como una información meramente indicaria y no sujeta a verdadera publicidad registral. Parece insuficiente que se trate de la información meramente suministrada por una Administración, de forma que si se produce un posible solapamiento aparente entre una finca que se pretende inscribir y una finca de dominio público no inscrito, pero que aparece reflejada en la aplicación informática, las dudas solo pueden solucionarse a través del correspondiente certificado expedido por dicha Administración competente.

4.5.a) Su eficacia frente a lo inscrito

Un posible problema es el determinar hasta qué punto la información territorial asociada puede afectar a lo que aparezca inscrito. Como se examinó anteriormente, los derechos inscritos están bajo la salvaguardia de los tribunales (art. 1.3 LH), de forma que cualquier asiento modificativo requiere el consentimiento del titular (cfr. art. 20 LH) o resolución judicial dictada en procedimiento seguido contra dicho titular (cfr. art.

40 LH). Esto es así porque el principio constitucional de tutela judicial efectiva cuando no haya prestado su consentimiento haya sido parte o al menos ha tenido la oportunidad de intervenir en el procedimiento que afecte a su derecho inscrito. Ahora bien, en determinadas ocasiones previstas legalmente es posible que un acto administrativo pueda afectar a un derecho inscrito. Pero en todo caso es imprescindible que tal acto sea calificado por el registrador en los términos del art. 99 RH (calificación que, entre otros aspectos, y a diferencia de lo que ocurre respecto de las resoluciones judiciales, alcanza a “los trámites e incidencias esenciales del procedimiento”). De todo ello se deduce necesariamente que toda información territorial asociada a la base gráfica registral que pueda suponer una alteración de los pronunciamientos registrales, sin que medie el consentimiento del titular registral o resolución judicial o administrativa en las que haya podido hacer valer sus derechos, no producirá otro alcance que los que sean los propios del ámbito en que se haya producido, pero sin que tenga alcance en el ámbito registral⁶³⁴. No obstante, existe una excepción: los supuestos en que la alteración del derecho inscrito tenga su origen en limitaciones legales, públicas o generales que gocen de una publicidad mayor que las que pueda otorgarles el Registro de la Propiedad (por ejemplo tanteos o retractos legales y planes urbanísticos).

De ello resulta que una vez inscrita la representación gráfica de una finca registral, a través de la información territorial asociada puedan hacerse constar directamente toda limitación que afecte a los derechos inscritos siempre que tenga origen legal y sea de conocimiento general a través de su publicidad oficial. Esta limitación podrá servir para calificar actos que pretendan inscribirse en lo sucesivo⁶³⁵.

Anteriormente se señaló que la información territorial no está sujeta propiamente a publicidad registral, de manera que, en principio, parece solo útil a efectos de calificación registral (así parece desprenderse del último párrafo del apartado b) del art. 9 LH). No obstante, el apartado 11 del art. 29 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, sí establece que “En toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así como en las notas de calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad”. Por tanto este precepto sí reconoce una cierta publicidad de la información territorial asociada, pero con ocasión de la publicidad relativa a fincas colindantes al dominio público viario estatal. En principio, por tanto, la publicidad de la información territorial es muy limitada conforme a la propia Ley de Carreteras.

Sobre la cuestión relativa a la publicidad de la información territorial en general y no solo en el supuesto recogido por la Ley de Carreteras, se volverá posteriormente, para defender que, en contra de lo que parecería en un primer momento, los particulares tienen un derecho general a saber las posibles limitaciones o situaciones demaniales que afecten a fincas concretas y que resulten de la información territorial. Todo esto se

⁶³⁴ AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo, *op. cit.*, p. 57.

⁶³⁵ AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo, *op. cit.*, p. 63.

examinará con ocasión del análisis de la responsabilidad de la Administración en materia de representación gráfica.

4.5.b) Necesidad de que la Administración depure la información territorial que va a asociarse

Por otra parte, hay que señalar que existe un problema relativo a la calidad de dicha información suministrada por las Administraciones. En la práctica no siempre coincide su cartografía con la catastral y, no es de extrañar, tampoco con la registral. Es decir, si se superponen las cartografías catastral y registral (que por el sistema de coordinación previsto legalmente deben ser lo más aproximadas posibles) con otras, como las relativas al dominio público marítimo-terrestre, a las carreteras, puertos o planeamiento urbanístico, nada impide que pueda producirse una incompatibilidad o incoherencia entre las distintas cartografías. Puede ocurrir perfectamente que el sistema de coordenadas no sea el mismo, o que la precisión en la representación geográfica, así como otras muchas cuestiones técnicas, no coincidan, ocasionando graves distorsiones por ejemplo a la hora de establecer si una finca invade o no el dominio público. Tampoco se solucionaría la cuestión acudiendo al sistema de practicar la correspondiente nota marginal, dado que si la información en la que se basa es errónea o no es lo suficientemente precisa, no se estaría produciendo otra cosa que el trasvase de dicha información insuficiente a los folios registrales.

Por tanto, una cuestión que puede producirse (y que de hecho se produce) es que la información que conste en la aplicación informática relativa a la situación geográfica del dominio público, en base a la información suministrada por la propia Administración, da lugar a falsas alarmas o, todo lo contrario, que no parezca según la información asociada que a finca invade el dominio público cuando sí lo invade en realidad. Esto puede ser así por no ser plenamente coherentes las bases gráficas: lo que en una cartografía parece estar situado en un punto concreto del territorio, puede estar situado en otro punto según otra cartografía distinta. Si una de las dos es errónea, bastaría con su rectificación. Y si ambas son correctas, pero lo que ocurre es que utilizan criterios técnicos diferentes será necesaria la adecuada coordinación. Se trata, en suma, de problemas esencialmente técnicos, pero que pueden ser muy perturbadores en el normal desenvolvimiento de la norma. Debe establecerse, al menos reglamentariamente cómo solucionar tales discrepancias.

Para concluir puede señalarse que sería deseable que la información suministrada por las distintas Administraciones en cuanto a dominio público y limitaciones que afecten al dominio sean lo más depuradas posibles. Con ello se evitaría que se tratara de un mero volcado de datos geográficos, que conllevara la utilización de bases de datos sin depurar y en buena medida contradictorios entre sí. Sin llegar a la depuración y procedimiento que requiere la incorporación de las bases gráficas finca a finca, sí es necesario un mínimo de correlación entre las distintas informaciones suministradas a los Registros para que tengan un mínimo de utilidad. En este sentido, como señala PUYAL SANZ a modo de conclusión, “las administraciones públicas que actúan sobre el territorio también han de intervenir con mayor rigor en los expedientes y

proyectos que realizan y en los actos de uso y aprovechamiento del suelo que autorizan”⁶³⁶.

5. Incidencia de la nueva normativa hipotecaria en cuanto al deslinde de fincas

Anteriormente se ha abordado la cuestión relativa al deslinde en general, a su relación con el Registro de la Propiedad y a sus especificidades en cuanto al dominio público. También se indicó la incidencia de la reforma de la Ley 13/2015, aunque fue de forma muy breve. En realidad si la mencionada reforma legislativa aborda la cuestión relativa a la representación gráfica de fincas y, además, establece algunos nuevos procedimientos extrajudiciales, es lógico que se regule un procedimiento nuevo para el deslinde. Esto ha tenido lugar con el artículo 200 LH. El problema de esta regulación es que excluye expresamente los bienes cuya titularidad corresponda a las Administraciones, respecto de los cuales se remite a su legislación especial. El procedimiento, por otra parte, es aplicable únicamente a los supuestos en que al deslinde de fincas inscritas.

El procedimiento o expediente de deslinde de fincas inscritas, como lo denomina el art. 200 LH, se tramita ante Notario que sea competente territorialmente. Se iniciará a instancia del titular registral que reúna los requisitos establecidos en el mismo precepto, cumpliendo ciertos requisitos, entre los que se encuentra “aportar, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca objeto del expediente y de las colindantes afectadas, así como los documentos o justificantes que sirvan de fundamento a su pretensión. Además, en caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con el deslinde solicitado, deberá aportar representación gráfica georreferenciada del mismo” (párrafo 3º).

Continúa el precepto regulando la actuación notarial y registral en dicho expediente de deslinde. El procedimiento puede terminar con el acuerdo entre los interesados, que otorgarán la correspondiente escritura pública procediéndose, además, a la comunicación al Catastro, en los términos del párrafo segundo de la letra c) del apartado 2 del artículo 18 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. No habiendo acuerdo entre los interesados, el Notario dará por concluso el expediente.

Sin embargo, a pesar del acuerdo recogido en la escritura pública, es posible que el deslinde no se inscriba ya que “si el Registrador, a la vista de las circunstancias concurrentes en el expediente y del contenido del historial de las fincas en el Registro, albergare dudas fundadas sobre la posibilidad de que el acuerdo de deslinde alcanzado encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria, procederá a suspender la inscripción solicitada motivando las razones en que funde tales dudas” (párrafo 6º del art. 200 LH).

⁶³⁶ PUYAL SANZ, Pablo, *El nuevo...*, op. cit., p. 207.

En el caso de que el deslinde se refiera a fincas no inscritas, deba acudir a lo establecido en los artículos 104 a 107 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (incluso si alguna de las fincas colindantes estuviera inscrita). Sin entrar a analizar este procedimiento en cuanto que excede de lo que aquí se pretende, si es interesante señalar algunas cuestiones. En primer lugar debe destacarse un cierto paralelismo con el expediente regulado en la Ley Hipotecaria, sustituyendo en buena medida la actuación notarial por la del Secretario judicial correspondiente. Lógicamente, en cuanto que se trata de finca no inscrita, no interviene el Registro de la Propiedad (excepto en la expedición de certificación respecto de las fincas colindantes que sí estuvieran inscritas). Sí se prevén comunicaciones al Catastro. Y también se distinguen los casos en que haya acuerdo (incluso en los supuestos en que el acuerdo sea solo respecto de alguno de los colindantes) y aquellos en que no hay acuerdo. En todo caso el procedimiento termina mediante la correspondiente resolución (art. 107).

La segunda cuestión que debe destacarse es el hecho de que también se prevé la utilización de representaciones gráficas en el procedimiento. En principio será la catastral, pero también se prevé la utilización de una representación gráfica alternativa que “habrá de respetar el resto de la delimitación de las fincas afectadas que resulten de la cartografía catastral en lo no afectado por el deslinde. Dicha representación gráfica deberá estar debidamente georreferenciada y suscrita por técnico competente, de modo que permita su incorporación al Catastro una vez practicado el deslinde” (párrafo 2º del apartado 1 del art. 106 Ley de la Jurisdicción Voluntaria).

VI. INCIDENCIA DE LA INFORMACIÓN GRÁFICA REGISTRAL RESPECTO DEL DOMINIO PÚBLICO

A pesar de todas las limitaciones que tiene un examen meramente cuantitativo de una norma jurídica, lo cierto es que en algunas ocasiones puede revelar ciertas ideas o cuestiones que son objeto de preocupación por parte del legislador. Es decir, no puede dejar de ser relevante que los términos “dominio público” o “demanial” sean utilizados hasta en ocho párrafos de la Ley Hipotecaria (en los párrafos quinto y noveno del apartado b) del art. 9⁶³⁷, en el párrafo cuarto del apartado 1 del art. 199 LH⁶³⁸, en el último párrafo de la regla tercera del apartado 1 del art. 203⁶³⁹, primer inciso de la regla

⁶³⁷ Párrafo 5º del apartado b) del art. 9 H: “La representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca, siempre que no se alberguen dudas por el Registrador sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita, valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público”

Párrafo 9º del apartado b) del art. 9 LH: “Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada y diseñada por el Colegio de Registradores e integrada en su sistema informático único, bajo el principio de neutralidad tecnológica, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente. Dicha aplicación y sus diferentes actualizaciones habrán de ser homologadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado, para establecer el cumplimiento de los requisitos de protección y seguridad adecuados a la calidad de los datos”.

⁶³⁸ Párrafo 4º del apartado 1 del art. 199 LH: “El Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado. En los demás casos, y la vista de las alegaciones efectuadas, el Registrador decidirá motivadamente según su prudente criterio, sin que la mera oposición de quien no haya acreditado ser titular registral de la finca o de cualquiera de las registrales colindantes determine necesariamente la denegación de la inscripción. La calificación negativa podrá ser recurrida conforme a las normas generales”.

⁶³⁹ Último párrafo de la regla tercera del apartado 1 del art. 203 LH: “Del mismo modo, si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular, con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación, o no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público,

quinta del apartado 1 del art. 203⁶⁴⁰, párrafos tercero y cuarto del art. 205 LH⁶⁴¹ y párrafo 1º del apartado 1 del art. 206 LH⁶⁴²); que tales preceptos vengan a referirse a la protección del dominio público, con excepción del art. 206 LH, que se refiere a la inmatriculación del dominio público; que entre aquellos destinados a la protección del dominio público aproximadamente la mitad de ellos (los recogidos en los arts. 9 y 199 LH) se refieran a dicha protección con ocasión de la inscripción de la representación gráfica de fincas y la otra mitad (arts. 203 y 205 LH) se refieran a tal protección en los

denegará la anotación solicitada, notificando su calificación al Notario para que proceda al archivo de las actuaciones, motivando suficientemente las causas de dicha negativa, junto con certificación o traslado de los datos procedentes de la información territorial utilizada y, en su caso, certificación literal de la finca o fincas que estime coincidentes”.

⁶⁴⁰ Primer inciso de la regla quinta del apartado 1 del art. 203 LH: “Recibida la comunicación del Registro acreditativa de la extensión de la anotación, acompañada de la correspondiente certificación, el Notario notificará la pretensión de inmatriculación, en la forma prevenida reglamentariamente, a todos aquellos que, de la relación de titulares contenida en el escrito acompañado a la solicitud, resulten interesados como titulares de cargas, derechos o acciones que puedan gravar la finca que se pretende inmatricular, a aquel de quien procedan los bienes o sus causahabientes, si fuesen conocidos, al titular catastral y al poseedor de hecho de la finca, así como al Ayuntamiento en que esté situada la finca y a la Administración titular del dominio público que pudiera verse afectado, para que puedan comparecer en el expediente y hacer valer sus derechos. Asimismo, insertará un edicto comunicando la tramitación del acta para la inmatriculación en el “Boletín Oficial del Estado”, que lo publicará gratuitamente”.

⁶⁴¹ Párrafos 3º y 4º del art. 205 LH: “Si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación.

Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación o, no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación pretendida”.

⁶⁴² Párrafo 1º del apartado 1 del art. 206 LH: “Las Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial y su destino en el primer caso o su eventual afectación, adscripción o reserva, en el segundo”.

casos de inmatriculación de fincas (y también en los casos de inscripción de alteración de la descripción, superficie o linderos, por remisión del art. 201 LH al art. 203); y que todos estos preceptos hayan sido objeto de reforma con la Ley 13/2015. En esta última ley también se menciona al dominio público, además de con ocasión de dar nueva redacción a los artículos de la LH mencionados, en su DA 1ª, que también está directamente relacionado, cómo no, con la protección del dominio público⁶⁴³.

Siguiendo con este examen meramente superficial de los preceptos señalados, cabe destacar que son artículos con una gran extensión material (incluso hay, como se ha indicado, párrafos dentro de reglas dentro de apartados dentro de artículos), lo cual puede llevar a la conclusión de que la ley desarrolla estas cuestiones con un aspecto detallista y un tanto reglamentarista. De hecho no ha sido obstáculo para su aplicación el que el Reglamento Hipotecario no haya sido reformado y adaptado a la nueva normativa. Sin embargo, esto lleva a plantearse si no ocurrirá que la norma más que detallada y completa lo que sea es reiterativa y falta de sistemática. Contestar a esta pregunta requiere un examen más detallado de la ley y no meramente superficial. Sin embargo hay que destacar la existencia de numerosas Resoluciones de la Dirección General de los Registros y el Notariado que han venido a completar, matizar e interpretar la reforma de 2015, en general. Tres de ellas tienen alcance general y han sido mencionadas anteriormente: la RC-DGRN-DGC, la Resolución – Circular de 3 de noviembre de 2015 de la DGRN sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria, operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio y la RDGRN de 2 de agosto de 2016, por la que se homologa la nueva aplicación informática registral. Además existen no menos de 178 Resoluciones publicadas durante los dos primeros años de vigencia de la ley (hasta el 31 de octubre de 2017), dictadas con ocasión de recursos contra la calificación registral que mencionan aspectos abordados por la reforma de 2015 (la primera de fecha 1 de julio de 2015 y por tanto, dictada incluso antes de la plena entrada en vigor de la reforma). De estas últimas existen numerosas relacionadas con el dominio público (17 de noviembre de 2015, 19 de febrero, 15 de marzo, 30 de mayo, 15 de junio, 23 de agosto, 14 y 21 de septiembre de 2016, 8 de febrero, 18 y 26 de abril, 27 y 30 de junio de 2017) u otros aspectos conexos (30 de marzo, 12 de abril, 11 y 13 de octubre, 8 y 22 de noviembre, 12 de diciembre de 2016, 9 de febrero, 29 de marzo, 7 y 17 de abril, 2 de agosto, 4 de septiembre y 10 de octubre de 2017).

⁶⁴³ Apartado 1º de la DA 1ª de la Ley 13/2015: “Para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda homologar la aplicación informática registral para el tratamiento de representaciones gráficas, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado”.

La existencia de todas estas resoluciones en tan corto periodo de tiempo nos da una pista tanto de lo novedoso de la materia y de su trascendencia, como de la posible insuficiencia de la normativa existente. En efecto, pasando ya a realizar un análisis de la normativa vigente, hay que destacar que la RDGRN de 15 de marzo de 2016, que señala la imposibilidad de inmatricular una finca que invade el dominio público (en el caso concreto, una vía pecuaria), avisa de la existencia de una cierta proliferación normativa que puede llegar a ser reiterativa pero que viene a “asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no”. Dos cuestiones se suscitan inmediatamente: una primera es si en realidad tal normativa (profusa) consigue o no su propósito de impedir la invasión del demanio público, y una segunda, relativa a si de hecho el propósito de la legislación no ha cambiado con la nueva regulación, proteger el dominio público, qué es lo que ha variado. En realidad para contestar a ambas cuestiones hay que analizar la incidencia de las nuevas técnicas que utiliza actualmente la legislación hipotecaria (y que no son otras que los mecanismos de representación gráfica de fincas anteriormente examinados) respecto del dominio público.

En capítulos anteriores se han examinado el Registro de la Propiedad, el dominio público, su relación entre ambos, y, finalmente, los nuevos mecanismos de representación gráfica introducidos por la Ley 13/2015, por lo que corresponde referirse ahora a la relación existente entre estos mecanismos de representación gráfica y el dominio público.

1. Utilidad de la representación gráfica registral respecto del dominio público

En epígrafes anteriores se ha examinado en general la representación gráfica de fincas y se han señalado algunas de sus utilidades. De tal examen resultó evidente que con la adecuada identificación gráfica de las fincas resultan efectos positivos en materias concretas como evitar la doble inmatriculación o acreditar e identificar posibles excesos de cabida. Cabe plantear si más allá de estos efectos de alcance general, son posibles otros efectos específicamente aplicables al dominio público. En realidad y como se verá a continuación, hay que entender que, efectivamente, de las bases gráficas registrales surgen algunas consecuencias especialmente aplicables al demanio. Pueden destacarse las siguientes cuatro utilidades⁶⁴⁴:

En primer lugar hay que concluir que la utilización de la representación gráfica es prácticamente la única forma viable de representar y, con ello, de que tengan acceso

⁶⁴⁴ Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “Utilidades del sistema de bases gráficas registrales para la técnica de calificación registral”, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2009/13-geobase.htm> (último acceso: 2 de abril de 2019).

los viales y otros bienes demaniales extensos en el Registro de la Propiedad. La descripción literaria difícilmente puede dar a conocer con exactitud los linderos correspondientes por ejemplo a todo un sistema de calles, carreteras o vías pecuarias. La representación gráfica de tales bienes permite fácilmente identificarlos y evitar posibles invasiones de los mismos⁶⁴⁵.

En los supuestos del deslinde administrativo (especialmente en los casos previstos en la LC y LM) no basta con determinar qué fincas registrales están afectadas por el mismo, sino que debe determinarse qué superficie resulta afectada. Esto solo es posible a través de la concreción del lugar donde tiene lugar la intersección de la línea de deslinde con la de la representación gráfica de las fincas. La utilidad se manifiesta incluso antes de procederse al deslinde: solo a través de dicha representación podrá el Registro de la Propiedad atender a los requerimientos que le haga la Administración a efectos de conocer la titularidad de las fincas afectadas por el posible deslinde. Esta ha sido una carencia histórica que puede solucionarse a través de la comparación de la representación gráfica de las fincas inscritas con el plano o cartografía correspondiente a las actuaciones o deslindes que vaya a efectuar la Administración.

La representación gráfica de las fincas también permite que se asocie a cada finca la información territorial que corresponda. Esta información territorial tiene en muchas ocasiones contenido administrativo y demanial. Como se examina en el capítulo correspondiente la información territorial asociada cumple importantes cometidos, pero para que cumpla su función se requiere lógicamente que actúe sobre fincas previamente representadas gráficamente.

En último lugar, pero no menos importante, debe considerarse que la posibilidad de representar gráficamente las fincas es un instrumento importantísimo a la hora de evitar la invasión del dominio público. Tradicionalmente muchas fincas de dominio público (vías pecuarias, viales, montes, espacios naturales, etc.) han sido invadidas. Su representación gráfica impediría que tengan acceso al Registro de la Propiedad esas posibles invasiones. Además posibilita el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto establecidos por la legislación especial. Pero puede avanzarse más: no se trata solo de defender el dominio público, sino que debe entenderse que el sistema de bases gráficas permite que se establezcan verdaderas políticas de prevención de posibles ataques al demanio. Un mecanismo importantísimo es el de permitir la adecuada información a los ciudadanos de la existencia misma del demanio, de las limitaciones surgidas del mismo y de dónde se emplazan exactamente. La posibilidad del conocimiento a través de otros medios (como el Catastro) de dichas limitaciones, no impide que puedan surgir terceros hipotecarios, planteándose los problemas examinados en otros capítulos relativos a la contraposición de la protección registral al tercero hipotecario frente a la protección del dominio público. La obligación por parte de la Administración de posibilitar el

⁶⁴⁵ Esta es una cuestión esencial que aún con las novedades introducidas en la legislación hipotecaria, no puede entenderse respondida plenamente. Como se verá posteriormente, aún reflejándose gráficamente tal dominio público extenso, esto no es suficiente con arreglo a la configuración actual del Registro de la Propiedad.

conocimiento de la existencia de las limitaciones demaniales y del dominio público en general, se examina en otro epígrafe.

En resumen, son cuatro las utilidades más importantes relativas a la representación gráfica de fincas en cuanto al dominio público: la correcta inscripción del dominio público extenso, el deslinde, la posibilidad de utilizar la información territorial asociada y la protección del dominio público con ocasión de la inscripción de fincas no demaniales. Cada una de estas cuestiones requiere un examen detallado que se realizará en capítulos posteriores. El examen de las dificultades que conlleva la inscripción del dominio público extenso y su posible solución a través del correspondiente cambio de marco legal se realiza al final del presente trabajo, ya que las mismas justifican por sí solas la necesidad de superar la actual configuración de nuestro sistema registral. También se examinará posteriormente la información territorial asociada en relación al dominio público, con ocasión del análisis de los medios actuales de acceso del dominio público al Registro. Por tanto, a continuación se va a proceder a examinar las otras dos utilidades señaladas, relativas a la protección del dominio público con ocasión de la inscripción de fincas no demaniales y a las peculiaridades relativas al deslinde del dominio público en cuanto a la utilización de la representación gráfica respecto del mismo.

1.1. Protección del dominio público a través de la representación gráfica de fincas no demaniales

En este capítulo van a analizarse las consecuencias que la protección del dominio público tiene respecto de la inscripción practicada, o que se pretenda practicar, de otras fincas distintas a la propia finca demanial. Una característica física esencial respecto de las fincas registrales y su representación gráfica son sus linderos. La inscripción de la finca requiere la correspondiente calificación registral que debe extenderse también a tales linderos. Se trata no solo de identificar una finca en virtud de los mismos, sino de impedir además, que la finca a la que se refiere la representación gráfica que se pretende inscribir, invada otras fincas colindantes. Esta posible invasión se pondría de manifiesto con la representación gráfica de la finca a la que se refiere. Pero esto se revela esencial en los casos en que la finca colindante sea de dominio público, ya que hay que impedir en todo caso que se produzca dicha invasión, con independencia de si tal dominio público consta o no inscrito, como se ha indicado anteriormente.

Por tanto, debe determinarse cuáles son las fincas colindantes a aquella cuya representación gráfica se pretende inscribir. La relación existente entre la representación gráfica de una finca y sus fincas colindantes se pone de manifiesto con la aplicación informática, utilizada como medio auxiliar de calificación. Respecto a los casos en que la finca colindante sea de dominio público caben dos posibilidades. Una primera es que tal finca demanial colindante tenga ya inscrita su representación gráfica. Es el caso más sencillo: bastará con comprobar que no se produce invasión (o intersección) entre ambas representaciones gráficas. Este supuesto no ofrece peculiaridades respecto de los casos en que se halle ya inscrita la representación gráfica de una finca colindante de propiedad particular. La segunda posibilidad tiene lugar cuando no esté inscrita dicha

representación gráfica de la finca demanial colindante. También debe evitarse la invasión de la misma, para lo cual debe acudirse a indicios de invasión como puede ser la cartografía catastral e incluso a las cartografías alternativas de que se disponga en la aplicación auxiliar. Es decir, los bienes demaniales incluso sin estar inscritos deben ser protegidos. Este verdadero privilegio de los bienes de dominio público resulta del hecho de que, como también se señaló anteriormente, la incorporación al Registro de la Propiedad de una base gráfica permite no solo establecer que la misma se corresponde con una finca registral determinada, sino que además permite impedir “la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente” (párrafo 9 de la letra b) del art. 9 LH).

1.1.a) El principio de protección del dominio público con independencia de si está inscrito: su aplicación a través de la representación gráfica de fincas

Hay que reiterar que existe un principio general de protección del dominio público esté o no inscrito. Este principio, como señala la RDGRN de 15 de marzo de 2016, “ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015”, supone que “los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esta concreta porción del territorio catalogada como demanial”. Por tanto la protección registral que la LPAP prevé para el dominio público no se limita al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensivo al no inscrito pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador. Por ello, diversas leyes sectoriales (costas, montes, urbanismo...) obligan al registrador a solicitar, para poder practicar el asiento correspondiente, informe o certificación administrativa acreditativa de que la inscripción pretendida no perjudica al dominio público. En realidad, la Ley 13/2015 supone reforzar la calificación registral, permitiendo rechazar una inscripción cuando el registrador tenga dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público (arts. 9, 203 y 205 LH).

Como se señaló anteriormente, la intención de evitar la invasión del dominio público se relaciona directamente con la utilización de los medios auxiliares de calificación. Por ello, si se pretende la inscripción de una transmisión del dominio (por lo que no es obligatorio que se aporte la correspondiente representación gráfica de la finca), el registrador tiene actualmente la obligación de consultar la información territorial asociada y no solo las inscripciones ya practicadas en el Registro, para verificar que no se invade el dominio público, con independencia de que este haya o no accedido al Registro de la Propiedad. En este caso deberá denegarse la práctica del asiento correspondiente. Además debe darse la comunicación prevista en el art. 39 LPAP si el dominio público no consta inscrito. Todo ello, sin perjuicio de la aplicación además de leyes especiales como las de costas o montes, para recabar, si procede, las correspondientes autorizaciones o informes por parte de la Administración competente.

Alcance de la calificación registral en esta materia

Según la Comisión Técnica de criterios de calificación registral gráfica, en la respuesta a la consulta 4/2016, de 18 de mayo⁶⁴⁶, el registrador al calificar ha de lograr la convicción sobre tres circunstancias (conforme al art. 9 b) párrafo 5º de la Ley Hipotecaria) relativas a la identidad de la finca y la representación gráfica (es decir, si ambas se refieren a una misma porción de terreno), a su superficie y a su identificación. La identificación permite diferenciar la finca de sus colindantes, pero además ha de impedir “la invasión del dominio público aunque no esté inscrito” A continuación se recuerda que “la obligación del registrador de protección del dominio público se extiende incluso respecto al dominio público no inscrito, según la RDGRN de 15 de marzo y 12 de abril de 2016, para ello es preciso que la Administración ha de tener su información georreferenciada, metadatada, actualizada y publicada oficialmente”.

Hay que poner este texto en relación con la indicada RDGRN de 12 de abril y también con la de 23 de agosto de 2016. En las mismas se señalaba la necesidad de utilizar la aplicación informática, pero se añadía que la mera sospecha del registrador (en los casos en que no conste la colindancia en el Registro ni se contradiga motivadamente la identificación realizada en el título) no es suficiente para justificar la exigencia de previa aportación del certificado que permita acreditar la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Si no se dispone de esa información geográfica administrativa, la única forma de lograr esta determinación será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, todo ello según la representación gráfica que obre en tal Administración. No obstante, esta determinación previa solo debe ser exigible a aquellas fincas que, según los datos que consten en el Registro, lindan con este dominio público o puedan estar sujetas a tales servidumbres.

Es necesario hacer alguna consideración respecto a dicho texto. En primer lugar hay que insistir en que en todo momento tanto en la ley, en las Resoluciones de la DGRN como en estos criterios de calificación, no se recuerda la obligatoriedad de inscripción de los bienes públicos establecida en el art. 36 LPAP. Por otra parte, la finalidad loable de impedir la invasión del dominio público queda mediatizada por la imposición de requisitos cada vez más difíciles de conseguir en los casos en que los datos existentes en el Registro sean más escasos. Es decir, es indudable que debe evitarse la ocupación o invasión del dominio público, pero los obstáculos prácticos pueden ser enormes, si el dominio público no se encuentra adecuadamente inscrito. Si al menos hay información territorial asociada es posible realizar dicha calificación, pero el problema se exagera en los casos en que no exista, pues si bien no caben meras “sospechas”, por otra parte no queda más remedio que acudir a la correspondiente “certificación administrativa”, como termina reconociendo el Centro directivo. Por otra parte, el supuesto resuelto por la DGRN, como resulta de su texto, es uno relativo a una

⁶⁴⁶ Revista Geosigreg 2014, n. 8 (noviembre 2016), ed. Colegio de Registradores, también accesible en http://www.registradores.org/wp-content/uploads/geosig/GEOSIG_8.pdf, pp. 6 y 7.

invasión del dominio público marítimo-terrestre, siendo el caso de que la legislación de Costas es precisamente una de las más desarrolladas en materia de protección del demanio, por lo que resulta inevitable pensar que mayores dificultades aún se plantearán respecto de otros bienes de dominio público menos regulados. Y, finalmente, hay que señalar que en esta última Resolución la DGRN no aboga siempre por denegar sin más la práctica del asiento si hay indicio de invasión del dominio público, sino que puede ser suficiente una suspensión con comunicación a la Administración para que conteste sobre la invasión o no invasión, prorrogando el asiento de presentación, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria. Por tanto, la misma Dirección General se muestra un tanto vacilante a la hora de señalar cómo puede protegerse el dominio público no inscrito, sobre todo en aquellos casos en los que no consta ni siquiera la oportuna información territorial asociada⁶⁴⁷.

1.2. Particularidades del deslinde del dominio público derivadas de la representación gráfica de fincas

En capítulos anteriores se han examinado cuestiones relativas al deslinde (en concreto, respecto de los bienes de las distintas Administraciones, y en particular respecto de sus bienes de dominio público; y también respecto de las normas especiales establecidas en la LC y la LVP, con alguna referencia a la LM y LA). No se trata, por tanto de reiterar la exposición de la regulación legal vigente ni de los requisitos exigidos para cada caso concreto, sino de examinar en qué medida la representación gráfica de las fincas puede reforzar la plena eficacia que a la misma reconoce la legislación vigente.

No obstante, como se ha indicado, actualmente la inscripción de la representación gráfica goza a su favor de la presunción del art. 10.5 LH. Por tanto, no parece posible sostener que hoy en día respecto de una finca cuya representación gráfica hubiera sido inscrita, el deslinde administrativo únicamente ha de respetar el contenido de las inscripciones registrales conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, de forma que no debería respetarse tal contenido en cuanto a la superficie, cabida y linderos de las fincas, o en cuanto a la correspondencia del contenido de los asientos con la realidad física extrarregistral. Pero, por otro lado, admitir sin más los pronunciamientos registrales supondría restar de toda eficacia al deslinde⁶⁴⁸.

Todo lo anterior se entiende, además, sin perjuicio de de la posibilidad de inmatricular fincas en virtud de la resolución administrativa de deslinde (art. 53.2 LPAP) y, especialmente, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial (costas, aguas y vías pecuarias) que permite no solo la inmatriculación de las fincas objeto de deslinde sino también de modificación de los asientos registrales contradictorios. Distintos autores han criticado esta última posibilidad en cuanto que

⁶⁴⁷ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, *op. cit.*, pp. 269 y 270.

⁶⁴⁸ Como advertía CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, "Facultades...", *op. cit.*, p. 364.

puede suponer una quiebra en el tradicional monopolio de juez civil para conocer cualquier controversia relativa al dominio así como una importante falla del sistema registral inmobiliario⁶⁴⁹, “por mucho que puedan comprenderse las razones que han compelido al legislador sectorial al deslinde cuando este recae sobre bienes pertenecientes al llamado <<demanio natural>> (como las aguas continentales y las costas, no así las vías públicas)”⁶⁵⁰.

Sin embargo la cuestión que puede plantearse actualmente es hasta qué punto esta normativa no se ha adaptado a la nueva regulación relativa a la representación gráfica de fincas. Como se señaló anteriormente en los supuestos en que el deslinde no afecta a fincas pertenecientes a la Administración, la regulación actual distingue entre los casos en que la finca a deslindar esté o no inscrita en el Registro. En cada caso se aplicará un mecanismo distinto (art. 200 de la Ley Hipotecaria y 104 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Voluntaria, respectivamente). En ambos supuestos se prevé la utilización de la representación gráfica de fincas en términos análogos⁶⁵¹. Nada de esto se prevé en la normativa relativa al deslinde administrativo. Esto parece criticable: lo lógico sería que en la regulación general relativa al deslinde se previera expresamente y con carácter obligatorio la formación de la correspondiente representación georreferenciada de la finca deslindada, lo que permitiría su acceso al Catastro y también al Registro de la Propiedad conforme a su normativa específica.

1.3. Utilidad de la representación gráfica respecto al aprovechamiento del dominio público

⁶⁴⁹ Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El deslinde de las costas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 25 y ss.

⁶⁵⁰ CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, “Facultades...”, *op. cit.*, p. 365.

⁶⁵¹ conforme al párrafo 3º del art. 200 LH: “El promotor del deslinde deberá aportar, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca objeto del expediente y de las colindantes afectadas, así como los documentos o justificantes que sirvan de fundamento a su pretensión. En caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con el deslinde solicitado, deberá aportar representación gráfica georreferenciada del mismo”; conforme al párrafo 2º del apartado 1. del art. 106 LJV: “El solicitante del deslinde deberá aportar, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca objeto del deslinde y de las colindantes, así como los documentos o justificantes que sirvan de fundamento a su pretensión. Además, en caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con la del deslinde solicitado, deberá aportar representación gráfica georreferenciada del mismo. En todo caso, la representación gráfica alternativa habrá de respetar el resto de la delimitación de las fincas afectadas que resulten de la cartografía catastral en lo no afectado por el deslinde. Dicha representación gráfica deberá estar debidamente georreferenciada y suscrita por técnico competente, de modo que permita su incorporación al Catastro una vez practicado el deslinde”.

Para terminar el examen de la utilidad de la representación gráfica en cuanto al dominio público, hay que referirse no solo a los supuestos de protección del dominio público, tal y como se ha realizado anteriormente, sino que hay que mencionar también los supuestos de aprovechamiento del mismo.

Como se examina en un capítulo anterior con mayor detalle, tras la reforma del RH de 1998 surgió la duda de si era necesario inscribir antes el dominio público para poder inscribir las concesiones sobre el mismo. El art 36 LPAP ordena la inscripción del dominio público, lo que no se ha cumplido totalmente. Por tanto no es de extrañar que actualmente se considere generalmente que no es imprescindible la inscripción del dominio público para inscribir las concesiones otorgadas sobre el mismo. Con la reforma de 2015 no se plantea ninguna referencia a la cuestión de la inscripción de las concesiones sobre el demanio, pero es lícito plantear un par de cuestiones sobre la materia.

En primer lugar, puede plantearse si la información territorial si además de señalar cuál es el dominio público y dónde está situado, podría referirse también a las concesiones existentes sobre tal dominio público. Esto no debería de ocurrir, porque la finalidad de hacer constar la información territorial es reflejar el dominio público para su adecuada protección, y no hacer constar otras situaciones distintas que no recaigan sobre tal protección. Lo contrario, sería intentar convertir la información territorial en una especie de inscripción de segundo grado, otorgándole efectos que no le corresponden.

En segundo lugar puede plantearse si es necesaria, si no la previa inscripción del dominio público para inscribir una concesión sobre el mismo, que al menos conste asociada la pertinente información territorial a las bases gráficas. Nuevamente puede indicarse la conveniencia de que se haya producido dicha comunicación para que pudiera inscribirse una concesión administrativa. Pero lo cierto es que si se admite la posibilidad de inscribir las concesiones sin que se haya inscrito el dominio público sobre la que recae, difícilmente podrá entenderse que es imprescindible dicha información para su inscripción, más allá del propio interés que tenga el concesionario en que quede lo más identificada su concesión. Pero este planteamiento nos lleva a la consideración de que en realidad lo que le interesaría es la inscripción de su propia concesión, en cuanto que a través de la inscripción podrá hacer valer su derecho con carácter *erga omnes*, incluyendo a la propia Administración concedente. Es decir, no parece imprescindible que haya tenido acceso al Registro la información territorial asociada para inscribir una concesión sobre el dominio público, y que la inscripción de dicha concesión se realizará conforme a las reglas ordinarias. Y entre estas reglas se encuentra la necesaria identificación gráfica de la parte del dominio público ocupado por la concesión.

En definitiva, puede darse el caso de que se pretenda inscribir una concesión administrativa sobre parte del dominio público, sin que este se encuentre previamente inscrito. Esto no es obstáculo para obtener dicha inscripción. Tampoco es obstáculo el que dicho dominio público no se encuentre recogido en la información territorial asociada a la base gráfica. Pero lo que sí parece imprescindible actualmente es que la inscripción de la concesión se realice incluyendo su representación gráfica. En realidad la inscripción de las concesiones no es uno de los actos que requiere de forma imprescindible la correspondiente inscripción de la base gráfica (art. 9.b) LH), pero lo

cierto es que se trata de un acto inscribible que presenta similitudes con otros que sí que requieren tal base gráfica, en concreto presenta similitudes con lo que es la inmatriculación (en el caso de que no esté previamente inscrito el dominio público) o con la modificación hipotecaria de fincas (en el caso de que sí que esté inscrito previamente el dominio público y la concesión ocupe solo una parte del mismo). No obstante, tal inscripción se realizará conforme a las reglas generales establecidas para la inscripción de la base gráfica de fincas.

1.3.a) Un ejemplo de utilización de la representación gráfica: la cesión de los usos privativos del agua

Los arts. 67 a 72 LA y los arts. 343 a 355 RDPH regulan la cesión de los derechos de uso privativo de las aguas. Desde un punto de vista teórico caben dos posibilidades de organizar un mercado o sistema de cesiones o transmisiones entre particulares de estos derechos de uso: permitir la cesión directa entre particulares de tales derechos, con mayor o menor control de la Administración, o establecer una institución mediadora (Banco de Aguas)⁶⁵² que actúe como intermediaria en toda transmisión⁶⁵³. Pues bien, ambos sistemas están recogidos en la normativa. Esto es criticable dado que la defensa del dominio público hidráulico hace conveniente utilizar para las cesiones o transmisiones de estos derecho a un organismo oficial que actúe de intermediario, que en el caso de la Ley de Aguas serían los denominados centros de intercambio de derechos (art. 71 LA)⁶⁵⁴. En todo caso, se trata de un mercado limitado ya que tanto el transmitente como el adquirente deben ser previamente titulares de derechos⁶⁵⁵. Además, es un mercado en el que tiene gran trascendencia la actuación de los Organismos de cuenca en cuanto a la necesidad de que se respete el interés general.

El Registro de la Propiedad puede ser relevante respecto de estas cesiones. Así, en el supuesto de cesión entre usuarios de agua para riego, se requiere que se

⁶⁵² La existencia de instituciones mediadoras o “bancos” tiene cabida en otros ámbitos, como el de la protección medioambiental: a través de las mismas se produce la transmisión de créditos compensatorios derivados del impacto medioambiental producido por una actividad económica (CAPOTE PÉREZ, Luis Javier, “Bancos de protección de la naturaleza y Registro de la Propiedad”, RCDI n. 768 (julio-agosto 2018), p. 1755).

⁶⁵³ Cfr. PÉREZ-DÍAZ, Víctor, MEZO, Josu y ÁLVAREZ MIRANDA, Berta, *Política y economía del agua en España*, ed. Círculo de empresarios, Madrid, 1996, pp. 106 y ss.

⁶⁵⁴ PÉREZ PÉREZ, Emilio, *La propiedad inmobiliaria, sus formas y su inscripción registral: propiedad agraria, forestal, de las aguas, de las minas, urbanística, horizontal y de los complejos inmobiliarios privados*, 2ª ed., ed. Bosch, Barcelona, 2004, p. 513.

⁶⁵⁵ LÓPEZ PELLICER, José Antonio, “El llamado mercado del agua en la ley 46/1999” en *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI: libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, ed. Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, Murcia, 2001, p. 364.

identifiquen los predios del cedente sobre los que renuncia regar y los precios que regará el adquirente (art. 344.1.f RDPH). También, en todo caso, deben especificarse las instalaciones o infraestructuras pertinentes (art. 344.1.h RDPH). No solo esto, también está prevista el acceso de estos derechos (y, por tanto, de sus cesiones) al Registro de la Propiedad, con carácter voluntario, frente a la inscripción obligatoria en el Registro de Aguas (art. 350 RDPH)⁶⁵⁶. La inscripción en el Registro ha de practicarse en el folio de las concesiones administrativas afectadas (art. 68.4 LA).

Es posible incluso, por ejemplo, utilizar el sistema de bases gráficas registrales a efectos de reflejar y apoyar un posible mercado de aguas de uso doméstico⁶⁵⁷. Este sistema permite ir más allá de lo previsto en el art. 64 RH cuando establece, respecto de la inscripción de aprovechamientos colectivos a favor de comunidades de regantes, que se haga constar datos tales como lo aprovechamientos correspondientes. En todo caso, estas propuestas son aplicables a otras materias como en el caso de la agricultura ecológica, a través del "etiquetado" de la finca como dedicada a tal producción ecológica de la finca⁶⁵⁸ o a las mismas características relativas, no tanto a la producción, sino a la finca en sí misma⁶⁵⁹.

2. Novedades en cuanto al acceso del dominio público al Registro de la Propiedad: inscripción de su representación gráfica, información territorial y nota marginal

2.1 Inscripción del dominio público y de su representación gráfica

Hasta la reforma introducida por la Ley 13/2015 no cabía duda de que el acceso del dominio público al Registro de la Propiedad únicamente podía tener lugar mediante su inscripción. Como se ha examinado en el capítulo correspondiente, esta inscripción no siempre fue posible, permitiéndose primero en leyes especiales y finalmente en la propia legislación hipotecaria. Este cambio fue tan importante que en pocos años se

⁶⁵⁶ Cabe comprobar que la transmisión o cesión de estos derechos está sujeta al control previo (autorización) y posterior (inscripción administrativa) por parte de la Administración, cfr. LÓPEZ PELLICER, José Antonio, *op. cit.*, p. 367.

⁶⁵⁷ Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *Mercado de transacciones ecológicas "Mertra"*, disponible en http://www.ideo.es/resources/presentaciones/JIDEE08/ARTICULOS_JIDEE2008/articulo17.pdf (último acceso: 8 de mayo de 2019).

⁶⁵⁸ SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, "Nuevas tendencias...", *op. cit.*, p. 71.

⁶⁵⁹ FANDOS PONS, Pedro, *La ecoetiqueta de la finca registral*, Ponencia en el IX Congreso Nacional del Medio ambiente, disponible en http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/AEs/987984756_doc_PFandos.pdf (consultado el 8 de mayo de 2019).

pasó de la vigencia de normas que señalaban la imposibilidad de inscribir el dominio público (hasta la reforma del RH en 1998 su art. 5 exceptuaba de inscripción a los bienes demaniales) a normas que la consideraban obligatoria con carácter general (art. 36 LPAP de 2003, cuya DT 5ª establecía un plazo de 5 años para practicar dicha inscripción). Como en tantas ocasiones lo que ha ocurrido en realidad no se encuentra ni en uno ni en otro extremo: antes de la reforma de 1998 ya había bienes demaniales inscritos (lo permitía algunas de sus leyes especiales) y después de 2008 (plazo previsto por la DT 5ª LPAP) sigue habiendo bienes de dominio público no inscritos.

2.1.a) La persistencia del dominio público no inscrito

En la reforma de la LH de 2015 se señala la posibilidad de que exista dominio público no inscrito. Esto puede sospecharse de algún precepto como el Párrafo 5º del apartado b) del art. 9 H, que menciona que no puede inscribirse una representación gráfica que “invada” a la representación gráfica de otra finca, o al dominio público. Claro es que, en este caso, puede interpretarse que lo que busca el legislador es verificar que se proteja el dominio público cuya representación gráfica no esté inscrito, sin entrar a valorar si tal dominio público está o no inscrito. El problema que se plantearía es que tal interpretación supondría que no debería impedirse la invasión de fincas ajenas no demaniales cuya representación gráfica no estuviera inscrita, pero esta es otra cuestión que se examina con ocasión del principio de prioridad en su aspecto gráfico.

Otro tanto podría decirse del Párrafo 9º del apartado b) del art. 9 LH, en cuanto que también vuelve a distinguir entre fincas con representación gráfica inscrita, y el dominio público, tenga o no tenga su representación gráfica inscrita (no obstante, en este último precepto se introducen además algunas otras cuestiones interesantes, que se examinarán posteriormente, como el reconocimiento de la existencia de limitaciones que puedan afectar al dominio, sin que las mismas estén inscritas). Y lo mismo puede señalarse del párrafo 4º del apartado 1 del art. 199 LH, que reitera la imposibilidad de inscripción de la base gráfica si esta coincide en todo o parcialmente con otra base gráfica inscrita o con el dominio público.

De estos preceptos no puede deducirse necesariamente que se refieran al dominio público no inscrito sino que pudiera ser que lo que reflejen es una preocupación del legislador de proteger al demanio. Pero lo cierto es que sí que hay un precepto donde ya no cabe duda de que el legislador admite expresamente que puede haber dominio público no inscrito. Tal norma es la contenida en el último párrafo de la regla tercera del apartado 1 del art. 203 LH, que expresamente habla de fincas de “dominio público que no estuvieran inmatriculadas”. En idéntico sentido se manifiesta el párrafo 3º del art. 205 LH. En ambos casos la finalidad perseguida es loable: impedir que se produzca la invasión del dominio público con ocasión de la inmatriculación de una finca. Pero no deja de ser el reconocimiento del fracaso de un imperativo legislativo: la inscripción registral del dominio público.

Tanto el art. 203 como el 205 LH vienen a referirse a la protección de dominio público, incluso no inscrito, con ocasión de la inmatriculación de fincas colindantes al mismo (y por remisión del art. 201 LH al 203 LH, también a los supuestos de rectificación de descripción, superficie o linderos de tales fincas colindantes). El

precepto que viene a tratar del acceso al Registro de dicho dominio público no inscrito aún (que es una forma de protección directa del mismo) es el art. 206 LH, con ocasión de la inmatriculación de los bienes pertenecientes a las Administraciones públicas. Por tanto es posible proteger al dominio público como hasta ahora, mediante su inscripción registral. Lo novedoso por tanto de la reforma se encuentra en la posibilidad de proteger registralmente el dominio público incluso si no está inscrito. Es criticable esta opción legislativa por varias razones⁶⁶⁰.

Crítica de la admisión legal de la existencia de dominio público no inscrito

En primer lugar es criticable que expresamente se admita una posibilidad que es contraria a lo que disponen otras leyes. Es decir, si la legislación prevé expresamente la obligatoriedad de que se inscriba el dominio público, no debería permitirse una opción contraria a dicha obligación. Y es que, en segundo lugar, a través de dicha protección se desincentiva la inscripción del demanio en el Registro: si se entiende que la finalidad esencial de la inscripción del dominio público es su protección y este aparece protegido sin necesidad de su inscripción, puede parecer que es indiferente que se inscriba o no. Esto enlaza con la última razón por la que se criticable la solución legislativa de permitir la protección del dominio público no inscrito, que no es otra de que precisamente lo que se produce a través de esta opción legislativa es una apariencia de plena protección que no es tal, ya que dicha protección solo se obtendrá mediante la correspondiente inscripción. Esto es así por la existencia de importantes diferencias entre el acceso al Registro de la Propiedad mediante inscripción de bienes y derechos y el acceso al mismo mediante la llamada información territorial.

En efecto, lo que parecen presumir todos estos preceptos que se refieren al dominio público no inscrito, es que al menos, este ha tenido acceso a la aplicación informática de la que, como instrumento auxiliar de calificación, han de disponer todos los registradores (párrafo noveno del apartado b) del art. 9 LH). Por tanto existen actualmente varias posibilidades relativas a la situación del dominio público en el Registro de la Propiedad, atendiendo a si está inscrito o no; en el caso de que lo esté, también cabe diferenciar si está inscrita o no su representación gráfica; y en el caso de que no esté inscrito el dominio público, habrá que diferenciar si la Administración competente ha suministrado o no al Registro de la Propiedad la correspondiente información territorial relativa a dicho dominio público.

Para analizar estas posibilidades debe examinarse previamente la incidencia que la información territorial asociada tiene respecto del dominio público. También debe hacerse una referencia al posible reflejo del demanio en el Registro mediante la nota marginal a que se refiere el art. 9 LH.

2.2. La información territorial asociada respecto del dominio público

⁶⁶⁰ También se muestra crítico con esta opción FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos...*, *op. cit.*, p. 590, al señalar que “uno de los defectos de la ley 13/2015 es el no haber exigido la inscripción del bien de titularidad pública para protegerlo”.

Como se ha señalado anteriormente, existe un verdadero privilegio establecido para las fincas de dominio público, ya que quedan protegidas incluso si no están inscritas, en virtud del contenido gráfico del Registro de la Propiedad. Para entender cómo es posible el funcionamiento de este mecanismo de protección, lo primero que hay que tener en cuenta es que dicha protección tiene lugar en el momento en que se pretenda incorporar la representación gráfica de alguna finca inscribible. El funcionamiento de este procedimiento resulta del apartado b) del art. 9 LH, cuyo quinto párrafo establece que “La representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca, siempre que no se alberguen dudas por el Registrador sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita, valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público”. Precisamente en el ámbito de la protección del dominio público es donde presenta una mayor relevancia la información territorial asociada⁶⁶¹.

Desde un punto de vista práctico debe considerarse que en realidad es imposible que el folio registral, tal y como está concebido hoy en día, recoja toda la información territorial que afecta a la finca, no solo por la gran extensión de esta, sino por el hecho de su variabilidad, casi a diario. Además el folio registral únicamente es capaz de publicar lo que esté comprendido en sus linderos, pero no a aspectos que superaran a los mismos y que, por tanto, no podrían estar inscritos. Por el contrario, la información asociada a la representación gráfica registral puede referirse a un territorio superior a dicha finca, e incluso inferior a la misma, no quedando constreñida por tales linderos. Ello permite una de las mayores utilidades que conlleva la representación gráfica registral: además de poder identificar geográficamente la finca, la representación gráfica de fincas permite asociar a la misma todo tipo de información territorial. Con esta asociación se consigue que lo que era información interna de la Administración pase a ser información pública. La información asociada permite que el que quiera adquirir una finca pueda conocer fácilmente no solo quién es el propietario de la finca y qué cargas pesan sobre la misma, sino también su situación urbanística, su valor fiscal, posibles cargas tributarias que le afecten, situación medioambiental, posibles limitaciones derivadas de la legislación de Costas, Montes, etc. Ello supone una gran agilidad y ahorro de costes a la hora de tomar decisiones y una mayor seguridad jurídica⁶⁶². Por todo ello debe concluirse que la información territorial asociada es esencial en cuanto a la protección del dominio público, tal y como se examina a continuación.

2.2.a) Protección del dominio público no inscrito

El mecanismo previsto en este precepto puede sintetizarse en la forma siguiente, en cuanto a la protección del dominio público no inscrito. Con ocasión de cualquier

⁶⁶¹ GÓMEZ PERALS, Miguel, y FEMENIA-RIBERA, Carmen, *op. cit.*, p. 94.

⁶⁶² VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, pp. 27 a 31.

operación registral, e incluso como operación registral propia, puede aportarse la representación gráfica de una finca para que se inscriba. Dicho aporte es imprescindible y obligatorio en los casos de inmatriculación, “parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos” y voluntaria en los demás (según resulta de los párrafos 1º y 3º del art. 9.b) LH). Aportada dicha representación gráfica, será objeto de calificación registral y, si esta es positiva, se procederá a su inscripción. Para que dicha calificación sea positiva han de cumplirse los requisitos que se han señalado en un capítulo anterior, y especialmente ha de verificarse que no se invade en todo o en parte una finca cuya representación gráfica consta previamente inscrita. Esta protección es aplicable a toda tipo finca cuya base gráfica se hubiera incorporado previamente al Registro de la Propiedad. Por tanto, si una finca tiene su base gráfica registral inscrita, con independencia de la naturaleza privada, pública, patrimonial o demanial que tenga, queda protegida en el sentido de que no es posible inscribir la representación gráfica de ninguna otra finca colindante que pudiera invadirla, que pudiera coincidir siquiera parcialmente con ella. La especialidad respecto del dominio público viene a continuación, pues en el último inciso del precepto examinado se indica que ha de valorarse “la posible invasión del dominio público” Y en este caso no se añade dominio público “inscrito”, sino que la protección debe abarcar a todo dominio público, incluso el que, contraviniendo lo previsto en el art. 36 LPAP, no estuviera inscrito. Solo así puede entenderse este último inciso.

Si se quisiera entender que en realidad no hay ninguna especialidad respecto de las fincas no demaniales, no tendría sentido tal inciso, tal prevención contra la “posible invasión del dominio público”. Tampoco tendría sentido este inciso si se quisiera entender que dado que el dominio público es de inscripción obligatoria, no debe existir ninguna particularidad, ya que el mismo debe estar previamente inmatriculado. Como se señaló anteriormente, aún no se ha producido plenamente la situación de inmatriculación de la totalidad del demanio, ya que existen gran cantidad de bienes de dominio público que no han tenido acceso al Registro de la Propiedad. Por último, podría pensarse que en realidad con la actual redacción del art. 9 LH no se ha introducido ninguna novedad respecto de la situación existente antes de la reforma por la Ley 13/2015, ya que también antes de que existieran las bases gráficas consagradas por este precepto, era necesario velar para que en la inscripción de fincas (especialmente en los casos de inmatriculación y de inscripción de excesos de cabida) no se produjera dicha invasión del dominio público, cuestión expresamente prevista en algunas leyes especiales como la de Costas.

Pero sí que existe una importantísima novedad en la protección del dominio público con la nueva normativa. Esa novedad se encuentra en la utilización de la información territorial recientemente regulada. Porque para que esta protección se produzca es necesario que se dispongan, por parte del registrador que ha de calificar, de los medios técnicos precisos. En este sentido se manifiesta el reiterado párrafo 9º del art.

9.b) LH al regular la aplicación informática homologada y utilizable por todos los Registradores⁶⁶³.

2.2.b) Supuestos legales de información territorial asociada

Anteriormente se han examinado las previsiones genéricas sobre la aplicación informática y, por tanto, sobre la información territorial asociada tanto del art. 9 LH como de la DA 1ª de la Ley 13/2015. Lo cierto es que existen algunos ejemplos legales de supuestos específicos de información territorial asociada que pueden tener acceso al Registro (hay que destacar como algunas de estas previsiones son anteriores a la Ley 13/2015):

- art. 53 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Dada su trascendencia se examina a continuación en un epígrafe posterior.

- Dentro de la legislación de Costas, hay varias previsiones relacionadas con la información territorial asociada en el RGC, que también se examinan en un capítulo posterior.

- Información geográfica relativa al planeamiento urbanístico, conforme a la Disposición Adicional 5ª de la Ley 13/2015: “los municipios, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley, pondrán a disposición de los Registradores, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, un acceso mediante servicio de mapas web a todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadatados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor”.

- Información geográfica relativa al dominio público viario, conforme al artículo 29.11 de la Ley de Carreteras 37/2015, de 29 de septiembre, que establece: “En toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así como en las notas de calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad”.

- También existe alguna norma autonómica que se refiere a la información territorial asociada como la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia que establece en su DA 2ª: “La Consellería competente en materia de ordenación del territorio, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley, pondrá a disposición de los registradores de la propiedad, para su incorporación a la aplicación

⁶⁶³ Como indica la RDGRN de 28 de noviembre de 2019 es imprescindible que incluso el dominio público no inscrito sea protegido, permitiéndose además la intervención de la Administración competente. Pero para que esta protección se produzca es necesario que el registrador tenga “indicios” de que existe un posible perjuicio del mismo. Uno de tales indicios es el que puede obtenerse a través de la información territorial asociada sobre su posible existencia y situación.

informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley hipotecaria, un acceso mediante un servicio de mapas web a todos los planes de acción territorial, debidamente georreferenciados y metadatados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor”. Puede observarse el evidente paralelismo existente entre el texto de este precepto y la DA 5ª de la Ley 13/2015.

Información territorial asociada conforme a la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

La información geográfica ambiental incorporada al Registro de la Propiedad se recoge en el actual artículo 53 de la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, 42/2007 de 13 de diciembre. Dicho artículo 53 Ley 42/2007 fue introducido por el art. único 37 de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que añadió el Capítulo VI, rubricado “Información ambiental en el Registro de la Propiedad”, dentro de su título II, si bien dicho capítulo solo se compone del referido art. 53 (entrando en vigor la modificación el día 7 de octubre de 2015). Establece, bajo la rúbrica “Incorporación de la información geográfica al Registro de la Propiedad”, en sus apartados 1 a 3:

“1. La información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, quedará siempre incorporada al sistema de información geográfica de la finca registral, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria.

2. A tales efectos y con independencia de otros instrumentos o sitios electrónicos de información medioambiental que puedan establecer las comunidades autónomas en el marco de sus competencias, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente mantendrá actualizado un servicio de mapas en línea con la representación gráfica georreferenciada y metadatada, que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos a que se refiere el apartado anterior, así como la importación de sus datos para que puedan ser contrastados con las fincas registrales en la aplicación del sistema informático registral único. El procedimiento de comunicación entre los respectivos sistemas de información geográfica se determinará mediante orden ministerial conjunta del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y del Ministerio de Justicia.

3. En toda información registral, así como en las notas de calificación o despacho referidas a fincas, que según los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, intersecten o colinden con ámbitos espaciales sujetos a algún tipo de determinación medioambiental, conforme a la documentación recogida en el apartado anterior, se pondrá de manifiesto tal circunstancia como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, recomendando en cualquier caso, además, la consulta con las autoridades ambientales competentes”.

Conforme al Preámbulo de la Ley 33/2015, el precepto señalado constituiría una de las novedades más importantes que introduce la ley. “Se persigue dotar de mayor seguridad jurídica los aspectos relacionados con el régimen de propiedad de los espacios protegidos, por lo que la información perimetral referida a dichos espacios deberá tener

su reflejo en dicho Registro”. Para ello opta por establecer un servicio actualizado de mapas en línea “que permita identificar y delimitar los ámbitos espaciales protegidos, así como la importación de sus datos para ser contrastados con las fincas registrales en la aplicación gráfica del Sistema informático registral único”. Se trata, por tanto de una “información territorial asociada y que como tal tiene un valor meramente informativo”. La finalidad de todo ello es reforzar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario. En el apartado 4 del art. 53 Ley 42/2007 también se prevé el acceso a los mapas en línea por parte del Catastro.

Pueden hacerse algunas consideraciones:

1) su aplicación se refiere a los espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, montes de utilidad pública, dominio público de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas. Se trata, por tanto, de bienes y espacios heterogéneos pero relacionados claramente con la biodiversidad. Entre todos ellos (algunos de los cuales, en cuanto tienen trascendencia demanial, han sido abordados anteriormente) destaca la red Natura 2000. Tiene su origen en distintas Directivas comunitarias (especialmente la Directiva 92/43/CEE) y “pretende crear un sistema de conservación de la biodiversidad integrado en el territorio, de manera que los espacios naturales protegidos no se presenten como figuras aisladas sino, junto con otras medidas conservacionistas, como elementos de la ordenación territorial”⁶⁶⁴. A su vez la red Natura 2000 integra espacios diversos conforme al art. 42 de la Ley 42/2007: los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)⁶⁶⁵.

2) respecto de tales espacios debe producirse su incorporación al sistema de información geográfica de la finca registral, mediante la incorporación de de su información perimetral al sistema de información geográfica de la finca registral. Parece, por tanto, que lo que debe producirse es la incorporación de tales fincas, de su “información perimetral”, como representación gráfica, en los términos del art. 9 LH. Se trata por tanto de aplicar el mecanismo de incorporación de la representación gráfica de fincas al sistema informático registral y, con ello, ponerlo en relación con el folio registral correspondiente. Desde este punto de vista, lo que se estaría estableciendo es la

⁶⁶⁴ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad”, RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), p. 222.

⁶⁶⁵ No es posible analizar en este momento dichos espacios. No obstante como muestra de su complejidad y variabilidad, puede ponerse un ejemplo: la mencionada Directiva 92/43/CEE obliga a declarar como LIC aquellos lugares que albergan tipos de hábitats naturales que figuran en su anexo I y especies animales y vegetales del anexo II. Estos LIC se transformarán después, tras un proceso largo y complejo, en ZEC; además, en muchos casos, los LIC se solapan total o parcialmente con las ZEPA; todo ello tal y como destaca ARIAS APARICIO, Flor, “Instrumentos jurídicos para la construcción jurídica de la red ecológica europea de aves silvestres”, RGDA, n. 43 (octubre 2016), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=43 (último acceso: 15 de enero de 2020).

necesidad u obligatoriedad de inscripción de la representación gráfica de tales fincas en el Registro de la Propiedad.

3) además se establece un servicio de mapas en línea. Se trata de servicio que precisa un desarrollo reglamentario posterior, desarrollo que debe darse conjuntamente entre la Administración competente (Ministerio de Medio Ambiente) y el Ministerio de Justicia. Tal desarrollo ha de referirse necesariamente a aspectos esencialmente técnicos, ya que de lo que se trata es de permitir contrastar la información geográfica existente en los sistemas de información geográfica de la Administración y del Registro de la Propiedad. Se trata, en suma, de un sistema análogo al de la interoperabilidad prevista en el apartado 6 del art. 10 LH entre los sistemas de información del Registro de la Propiedad y del Catastro, que dio lugar a la ya examinada Resolución conjunta de 29 de octubre de 2015. Por tanto, deberá darse una plena interoperabilidad entre los sistemas de información gráfica del Ministerio de Medio Ambiente, del Catastro y del Registro de la Propiedad (este último no es sino la aplicación registral homologada).

4) la finalidad de tal incorporación de información geográfica y de la utilización del sistema de mapas en línea debe ser facilitar la calificación registral, la práctica de los asientos pertinentes y la publicidad registral. En todos estos casos se trata de establecer si las fincas registrales intersectan o son colindantes con los espacios protegidos medioambientalmente. La publicidad será considerada “información territorial asociada” y tendrá “efectos meramente informativos”.

Información territorial asociada en la legislación de Costas

Son varias las referencia a dicha información en el actual Reglamento de Costas:

1) La información geográfica relativa a la delimitación del dominio público marítimo terrestre y su servidumbre de protección, conforme al artículo 21 RGC. En este precepto se regula el procedimiento de deslinde, en el que ha de notificarse el acuerdo de incoación del expediente al Registro de la Propiedad, que expedirá certificación y practicará la pertinente nota marginal donde se haga constar dicha expedición de certificación. Para que todo ello tenga lugar, se requiere que se remita al Registro plano debidamente georreferenciado (último párrafo del apartado 2), coordinado con la cartografía catastral (apartado 4) y remitido “preferentemente por medios electrónicos a través de la Sede Electrónica de los Registros” (último párrafo del apartado 3).

2) En su art. 36 RGC ciertas precauciones registrales en el caso en que se pretendan practicar segundas o posteriores inscripciones relativas a fincas que intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre. Para ello es esencial poder determinar la situación de dichas fincas en la correspondiente “representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar” (regla 2ª). Además, en su regla 6ª se prevé de que “con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, [se] informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito, conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar”. Es imprescindible, por tanto, que se haya suministrado tal representación gráfica, obligación que se recoge en el art. 33.2 del mismo texto legal.

3) Según el artículo 33.2 RGC, “la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar trasladará a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su incorporación al Sistema Informático Registral, la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección. Dicha información gráfica será suministrada en soporte electrónico”.

4) A los efectos de informar sobre las áreas en regresión grave, esto es, aquellos en que se aprecie un retroceso de la línea de orilla superior a 5 metros al año, en cada uno de los últimos cinco años, el art. 29 RGC indica que “del mismo modo, se dará traslado de dicha Orden al Registro de la Propiedad, preferentemente mediante documento electrónico que comprenda la base gráfica del tramo declarado en regresión, al objeto de su incorporación al sistema informático registral sobre la cartografía catastral, dándose publicidad de esta limitación como información territorial asociada”.

2.2.c) Utilidad en general de la información territorial asociada

Como se señaló anteriormente, toda información territorial asociada a las bases gráficas ha de estar a disposición de los interesados, de forma que puedan tener conocimiento no solo de los datos inscritos en el Registro sino también de aquellos que pudieran afectar a las fincas inscritas. Es posible, por tanto, que pueda ser publicada junto con la información registral como advertencia. Se trataría de evitar posibles desconocimientos acerca de la situación de la finca. Dada la naturaleza de la información pública que accede a la aplicación informática, que no es otra que la de ser verdaderas limitaciones del dominio derivadas de normas de Derecho público y por tanto oponibles a cualquiera, es difícil que pueda aparecer un verdadero tercero de buena fe⁶⁶⁶. Aún admitiendo lo indicado, lo cierto es que sí hay que considerar que la información territorial puede ser útil no solo a efectos de facilitar la calificación, sino también para dotar de la mayor publicidad posible a dichas limitaciones. Debe valorarse positivamente el que se intente dar el mayor conocimiento posible a las mismas.

El principio de seguridad jurídica debe significar que los ciudadanos puedan conocer fácilmente cuáles son las limitaciones que afectan a una finca de su propiedad o a una finca que se pretenda adquirir. Además, dada la estructura organizativa del Registro y su vocación de cubrir todo el territorio nacional, es fácil que la información que el mismo pueda suministrar termine refiriéndose a la totalidad de dicho territorio. Por tanto el Registro puede suministrar fácilmente información relativa a estas cuestiones y con ello dotar de mayor publicidad a unas limitaciones que si bien operan con independencia de si están o no asociadas a la base gráfica registral, lo cierto es que pueden operar de forma asimétrica: es más fácil que el vendedor conozca las limitaciones que operan sobre su propiedad a que todos y cada uno de los posibles adquirentes conozca la existencia de tales limitaciones, a no ser que tal información sea de fácil acceso. Con todo ello se podrá disminuir los costes de transacción y facilitar el

⁶⁶⁶ Como parece señalar FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos...*, *op. cit.*, pp. 508 y 509.

tráfico jurídico de los bienes inmuebles, que es precisamente uno de los fines esenciales del Registro de la Propiedad.

La interoperabilidad

La interoperabilidad entre el Registro de la Propiedad y los datos contenidos en otras representaciones geográficas requiere que sea técnicamente posible dicha interconexión. Es decir, deben cumplirse ciertos requisitos técnicos que permitan poner en relación los datos territoriales existentes en distintos registros públicos o administrativos. Es imprescindible una estandarización en los datos informáticos contenidos en las distintas representaciones geográficas, de forma que sea posible su comunicación automatizada. De ahí la necesidad de utilizar una aplicación homologada con conocimiento y previo informe de las distintas Administraciones cuya información sea recogida en la misma.

Pero una cosa es que sea necesario que se produzca la comunicación de la información de forma automatizada, ya que lo deseable es que el acceso a la información sea lo más rápido y fácil posible, y otra cosa distinta es que la utilización de tales datos informáticos se realizara de la misma forma. Es decir, la información no debe ser utilizada de forma automática, sino que ha de ser objeto de calificación jurídica, por lo que, en última instancia la determinación de si una posible inscripción puede afectar al dominio público, corresponderá al registrador que para ello utilizará la aplicación como elemento auxiliar de calificación. Lo mismo puede decirse respecto de las limitaciones que puedan afectar a las fincas inscritas y que sean puestas de manifiesto por la información territorial, teniendo en cuenta también que tales limitaciones pueden tener incluso acceso al Registro mediante la correspondiente nota marginal, como se señaló anteriormente.

Las "capas de información"

Las limitaciones que pueden afectar a las fincas y que resultan de la información territorial, están impuestas por la Administración competente, que debe publicarlas oficialmente e incorporarlas a una representación geográfica (que es la que va a interactuar con la información gráfica registral y con ello, con las fincas inscritas). La existencia de una pluralidad de Administraciones competentes (tributarias, urbanísticas, titulares demaniales, medioambientales u otras) determina la existencia de una pluralidad de informaciones suministradas por cada una. En este sentido puede hablarse de la existencia de distintas "capas de información territorial" superpuestas unas con otras. Son capas que tendrán diferente información y que también pueden tener variadas características, pero que deben permitir la suficiente interoperabilidad. Esto supone que con una misma representación geográfica relativa a una finca (que esté ya inscrita o de la que se pretenda su inmatriculación) debe ser posible determinar si la misma invade o no el dominio público (inscrito o no), si queda sujeta a alguna limitación derivada de la legislación especial aunque no invada el dominio público (por ejemplo si la finca por estar situada cerca del dominio marítimo-terrestre queda sujeta a limitaciones derivadas de la servidumbre de la zona de protección), y también su calificación urbanística (o incluso si por comprender la finca varias parcelas urbanísticas tiene diferente calificación en cada una de ellas), amén de cualquier otra limitación que pudiera haberse establecido legalmente.

En cuanto a ejemplos de posibles informaciones territoriales que pueden quedar asociadas a las bases gráficas registrales, cabe señalar, tanto en el ámbito estatal, autonómico o local (algunas de ellas se indicaron anteriormente): las relativas al dominio público marítimo-terrestre incluyendo no solo este sino también las zonas de servidumbre de tránsito y de protección⁶⁶⁷, las relativas a la delimitación de los espacios naturales, las relativas al dominio público viario, la determinación de suelos contaminados, la delimitación de vías pecuarias, los espacios sobre los que pudieran existir derechos de tanteo o retracto administrativos o los planes urbanísticos generales y de desarrollo (a estos se refiere expresamente la DA 5ª de la Ley 13/2015).

Hay que señalar, finalmente, otras dos cuestiones: el tiempo al que está referida la información y a la utilidad que para la propia Administración tiene el comunicar tal información territorial al Registro.

La importancia del momento a que se refiera la información territorial

La información territorial viene a referirse a un momento concreto, que necesariamente es el tiempo en que dicha información se ha incorporado a la aplicación informática. Por ello es imprescindible que las modificaciones que pudieran producirse, por ejemplo respecto a posibles deslindes, sean comunicadas lo antes posible. La información para ser lo más veraz posible, ha de estar actualizada. Precisamente, es quizá por esta cuestión que el párrafo 2º del art. 9.a) LH indique, como se señaló anteriormente, que si se practica la correspondiente nota marginal relativa a la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, se haga constar la fecha a la que se refiere.

La representación gráfica registral y la información territorial asociada como "capas de información" a disposición de los interesados

La información territorial funciona en un doble sentido: el Registro ha de utilizar la que resulta de las Administraciones competentes, pero estas también están interesadas en conocer qué fincas están incluidas en determinado territorio afectado por su actuación. También estarán interesadas en conocer quiénes son sus propietarios y demás información que pueda suministrar el Registro. En este sentido la información suministrada por la base gráfica registral sería una capa más de información territorial a disposición de la Administración.

Por tanto a efectos de calificación registral es indudable la trascendencia que tiene la información gráfica territorial suministrada por la Administración. Pero tal información administrativa produce importantes efectos respecto al Registro de la Propiedad no solo en cuanto a la calificación de los actos que pretenden acceder al mismo, sino también respecto de la propia publicidad (tanto en su aspecto material como formal) que el Registro puede suministrar. Es decir, la existencia de las representaciones gráficas suministradas por la Administración permite que pueda

⁶⁶⁷ Acerca de la importancia que tiene la incorporación al sistema informático registral de la línea del dominio público-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección, cfr. la RDGRN de 30 de junio de 2017. Para el caso de que no se hubiese incluido tal información en la aplicación informática, cfr. la RDGRN de 18 de abril de 2017.

afirmarse respecto de fincas concretas que las mismas están sujetas a ciertas limitaciones, circunstancias o actuaciones administrativas. Toda esta información queda a disposición lógicamente del titular de cualquier derecho inscrito, así como también de cualquier persona que legítimamente quiere acceder a la misma, ya sea a efectos de tráfico jurídico (posibles adquirentes de fincas) como a efectos de crédito territorial (para la concesión de un préstamo hipotecario no es irrelevante la situación jurídica de la finca más allá de su titularidad o limitaciones de Derecho privado). Especial relevancia tendría esta cuestión en dos aspectos, conforme al art. 9.b) LH: en el ámbito tributario (dado que una de las circunstancias que resulta de la inscripción gráfica es la de su coordinación o no con el Catastro) y en el ámbito del dominio público (dado que el mismo ha de ser protegido expresamente, impidiendo su invasión).

Otro efecto importante que redundaría en un mejor funcionamiento de la institución registral es la de que surge una más fácil identificación de las fincas registrales acudiendo a su situación geográfica. Esto tiene importancia respecto de cualquier usuario legitimado para conocer la información registral, pero en la práctica uno de los mayores beneficiados es la propia Administración. A efectos, por ejemplo, expropiatorios, de imposición de sanciones urbanísticas, de actuaciones de concentración parcelaria, o de protección de vías pecuarias y del dominio público en general, resultará mucho más fácil la identificación de los respectivos titulares registrales mediante la utilización de la representación gráfica. No obstante, este acceso no puede ser directo, en el sentido de que la Administración puede solicitar, como cualquier interesado, la información pertinente, pero debiendo respetarse el procedimiento de publicidad registral (para respetar, entre otros el llamado principio de tratamiento profesional de la información, tal y como resulta del art. 222 LH), debiendo estar los datos registrales debidamente protegidos⁶⁶⁸.

2.2.d) Utilidad de la información territorial asociada para la propia administración pública

Hay que reiterar nuevamente que la existencia de la información gráfica suministrada por la Administración al Registro de la Propiedad, tiene importantes efectos a favor de los usuarios del mismo, pero que también produce importantes retornos en favor de la propia Administración⁶⁶⁹. Es decir, esta se va a ver favorecida por la información suministrada por el Registro, pero no solo como usuario que pueda acceder a la información registral, en los términos que se acaban de señalar. Lo que ocurre es que, en cualquier caso, la existencia de una total o amplia representación gráfica registral respecto de parte del territorio, combinada con la representación o

⁶⁶⁸ En este sentido ya se manifestaban en 1989 VA AGUAVIVA, Mariano y CAMY ESCOBAR, Jesús, "Aplicaciones informáticas en el Registro de la Propiedad de España", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, p. 337.

⁶⁶⁹ VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán., *Coordinación...*, op. cit., p. 389.

información territorial elaborada por la Administración, permite una mejor implementación de las políticas de protección del dominio público y de las demás actuaciones territoriales de la Administración, ya sea urbanística, medioambiental o de política agrícola, por ejemplo. Todo ello permitiría una mayor coordinación entre la actuación administrativa y la realidad jurídica reflejada en el Registro.

Pero puede avanzarse un paso más: si existe un adecuado conocimiento por parte de la Administración de cuál es la situación jurídica de las fincas afectadas por su actuación (titulares, derechos constituidos sobre las mismas, configuración geográfica de las mismas, entre otros datos que puede proporcionar el Registro de la Propiedad), podrá desarrollarse una mejor actuación por parte de la misma. Consecuentemente en todos aquellos supuestos en que la Administración solicite información registral y, en concreto, la expedición de certificación de dominio y cargas, debería incluirse la posibilidad de que dicha información se refiriera además a la situación gráfica de cada una de las fincas, a fin de que la Administración pudiera comprobar que existe plena identificación e identidad de los titulares, y la finca, todo lo cual redundaría en una mayor seguridad jurídica. Acudir simplemente a la información catastral sería utilizar una información meramente indiciaria y desaprovechar los efectos jurídicos que se producen con la inscripción registral y que no son predicables respecto de la catastral.

Posible individualización de la información territorial asociada

Una ventaja que tiene el que la información gráfica suministrada por la Administración tenga acceso al Registro, es que los efectos podrían producirse finca a finca. Con ello la información dejaría de tener el carácter de masiva o indiferenciada y, previa depuración, se convertiría en una información individualizada respecto de las distintas fincas existentes.

Este efecto de individualización de la información puede producirse sobre la información gráfica suministrada por la Administración, y resultaría tanto a favor del propio Registro, como a favor de la propia Administración que hasta ese momento carecería de tal información individualizada finca a finca. El propio funcionamiento y principios que rigen respecto al Registro determinan que pueda producirse dicha depuración en cuanto a cada finca inscrita. Sin embargo, lo cierto es que tal efecto de individualización y depuración de la información finca a finca no se produce plenamente con la normativa actual, ya que no se ha previsto legalmente convertir la información suministrada por la Administración en información plenamente registral. Sería conveniente que la propia legislación hipotecaria hubiera previsto un mejor acceso de la pertinente información respecto de cada finca, especialmente en los casos en que de la información administrativa resulten limitaciones del dominio.

Es decir, hubiera sido conveniente que se hubiera reforzado la necesidad de que el dominio público sea plenamente inscrito y que la información relativa a las limitaciones que afecten a las distintas fincas tenga acceso a cada una de ellas y no que sea simplemente una información auxiliar para la calificación.

Conclusiones

La información territorial asociada a la base gráfica tiene importantes efectos en favor del propio Registro de la Propiedad, pero también se producen en favor del titular registral, de cualquier usuario del Registro y de la propia Administración. Y es que, como señala VÁZQUEZ ASENJO “dar noticia significa enriquecer los elementos de

decisión de quienes han de operar en el territorio, tanto si estos resultan ser los particulares interesados en adquirir o negociar sobre fincas, como si son las Administraciones que tienen que operar territorialmente”⁶⁷⁰.

Habría que hacer una matización, no obstante, en cuanto a estos efectos que producen la información gráfica suministrada por las distintas Administraciones, y es que mayores serán dichos efectos cuantas más sean las fincas inscritas y cuantas más de ellas tengan inscritas sus representaciones gráficas. Es obvio que el sistema de inscripción registral basado en la inscripción voluntaria y rogada determina que no todas las fincas tengan acceso al Registro de la Propiedad. Pero esta es una cuestión que ha ido perdiendo importancia en el sentido de que en la práctica se ha ido produciendo un acceso de la mayoría del territorio. Sin embargo, es en el aspecto gráfico donde, dada la novedad de la reforma de 2015 aún no se ha producido una suficiente incorporación de las representaciones gráficas, siendo esta una de las cuestiones que deberán verificarse en los próximos años. Es indispensable que se produzca una adecuada y suficiente formación de una buena base gráfica registral para que se obtengan los resultados óptimos previsibles. Se trata, en suma, de pasar en el menor plazo posible de una inscripción sin identificación gráfica, basada en una mera descripción literaria, a la utilización de la base gráfica sin incoherencias descriptivas y coordinada con la información catastral.

2.3. Inscripción del dominio público y la nota marginal del art. 9 LH

Como se acaba de examinar, la posibilidad de acceso al Registro de la Propiedad de la información relativa al dominio público a través de la aplicación informática es una gran novedad, en cuanto que se permite que datos no inscritos resulten protegidos por el propio Registro. Pero no hay que olvidar que sigue siendo posible la práctica de los correspondientes asientos registrales en el folio real. De hecho, respecto de los bienes demaniales, sigue siendo obligatoria la inscripción de los mismos en el Registro de la Propiedad⁶⁷¹. Por tanto, se puede verificar que el acceso al Registro del dominio público puede realizarse mediante medios tradicionales (su inscripción) y mediante medios novedosos (su representación gráfica junto con su inscripción, o su acceso mediante la información territorial asociada). No obstante, puede plantearse si el acceso del dominio público al Registro puede verificarse además a través de otras vías.

La inscripción del dominio público y las peculiaridades establecidas en leyes especiales, en realidad, son examinadas en otros capítulos. También se han examinado en otros capítulos la inscripción de la representación gráfica de las fincas demaniales, o lo que es lo mismo, la aplicación de los arts. 9, 10, 199 o incluso el 206 de la Ley

⁶⁷⁰ VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, “Teoría sobre la asociación gráfica registral”, en ORDUÑA MORENO, Francisco Javier y AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo (Dir.), *Comercio, Administración y Registros electrónicos*, ed. Aranzadi, Navarra, 2009, p. 872.

⁶⁷¹ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, *op. cit.*, pp. 254 a 257.

Hipotecaria a los supuestos de que se trate de bienes de dominio público. También se ha examinado el acceso del dominio público como información territorial en el capítulo anterior. Por tanto, hay que analizar si es posible que el acceso del dominio público puede verificarse por otra vía, en concreto, a través de la nota marginal del art. 9 LH.

2.3.a) La nota marginal del art. 9 LH

Una de las novedades de la actual legislación es la posibilidad de que se exprese “por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera” (párrafo 2º del apartado a) del art. 9 LH). Se trata, por tanto, de utilizar un medio tradicional: la práctica de una nota marginal. La misma puede reflejar la correspondiente calificación administrativa, pero bastando para ello que resulte acreditada debidamente, sin que sea necesaria la presentación de un título inscribible, como era la norma hasta ahora. El precepto no indica más, pero hay que considerar que esa acreditación podría resultar no solo de los títulos inscribibles de forma ordinaria, sino también de la información territorial. El problema, es que el artículo no contiene más referencias a cómo podría practicarse tal asiento. Cabe pensar que podría asentarse dicha nota marginal mediante la presentación de un título inscribible (en el sentido de que permita practicar un asiento registral, en este caso una nota marginal). Parece necesaria previa calificación (como por otra parte es necesario para practicar cualquier tipo de asiento). Ahora bien, más problemas plantea la práctica de la nota marginal en base a información territorial. No obstante, puede admitirse que si la misma es objeto de calificación, y de ella resulta acreditada una situación urbanística, medioambiental o administrativa, puede practicarse la correspondiente nota marginal. Sea como fuere, del título inscribible presentado al Registro o de la información territorial asociada e incorporada a la aplicación informática, puede resultar una información auxiliar que será objeto de nota marginal.

En todo caso, es importante destacar que el sistema tradicional de inscripción en asiento principal y el novedoso de información auxiliar recogida en nota marginal, son plenamente compatibles. Y respecto de la expresión de tal carácter urbanístico, medioambiental o administrativo como nada más dice el precepto, puede entenderse que el registrador podrá hacer constar dicha situación acreditada practicando la correspondiente nota marginal, como una circunstancia descriptiva más de la finca⁶⁷². No existe obstáculo para que tales notas sean agrupadas en una sola, de forma que a través de una sola nota marginal se contenga una sola información o varias⁶⁷³.

Efectos de la nota marginal

El problema es que si se practica la nota marginal del art. 9 LH la situación resultante no es diáfana. Desde que se practica dicha nota marginal y hasta que se practicara, en su caso, la inscripción registral correspondiente, el único efecto

⁶⁷² FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos...*, *op. cit.*, p. 505.

⁶⁷³ VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, “La reforma...”, *op. cit.*, p. 25.

propiamente registral que podría producirse sería el derivado de la constatación por la misma nota marginal de la situación de la finca (en los términos del art. 9.a) LH). Los efectos que se producen con dicha nota marginal, hay que reiterarlo, son dudosos, pues puede parecer que existe solo un efecto descriptivo y que solo tiene un valor auxiliar de calificación⁶⁷⁴.

En realidad respecto de estas notas marginales se da el problema que se produce con otras notas marginales de contenido similar. En este tipo de asientos hay que determinar si se produce un efecto meramente informativo (se trataría de notas marginales que solo dan publicidad noticia, es decir que se limitan a dar constancia de ciertas situaciones que producen todos sus efectos si hayan o no practicado) o si hay una verdadera modificación jurídica (serían notas marginales que consignan hechos o circunstancias que alteran los derechos inscritos en el asiento al que complementan, de forma que sin su constancia, el derecho no se vería afectado por lo que proclama la nota). En el primer caso, la información suministrada por la nota marginal es parcial y serviría como mero indicio de qué es lo que disponen las normas urbanísticas, medioambientales o administrativas al respecto.

En el segundo caso, los efectos de la nota son mucho más intensos y permiten, además, una mayor seguridad jurídica. Es por ello por lo que para su práctica no haría falta solo que la Administración suministrara la información correspondiente, sino que se requeriría cumplir con los demás requisitos típicos de la inscripción registral, entre ellos exigir titulación auténtica que pueda ser objeto de calificación. Nada de esto está previsto en la ley, por lo que podría concluirse que la carencia de garantías previstas por la ley para su acceso al folio registral, determina que deba ser considerada como una información meramente indiciaria, y eso aunque la Ley Hipotecaria no lo recoja expresamente y deje la cuestión un tanto abierta.

En este sentido, como señala GARCÍA GARCÍA⁶⁷⁵, actualmente hay dos formas posibles de relación de la información territorial asociada con el Registro y que producen efectos distintos: si consta dicha información en el folio real mediante nota marginal o si dicha información solo consta en la aplicación gráfica. En el primer caso entiende que no se trata de una mera “publicidad noticia” sino una verdadera circunstancia de la descripción de la finca. Además, hay que señalar que existen normas especiales que prevén que se practiquen notas marginales acreditativas de la situación de las fincas, como por ejemplo la DA 2ª del Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. En el segundo, si no se practica nota marginal, solo se tratará de un elemento auxiliar de la calificación registral. No obstante, debe reiterarse la importancia de este mecanismo por ejemplo en cuanto al acceso que deberá producirse de los instrumentos de planeamiento urbanístico a través de esta vía. También existen otras previsiones legales relativas a la remisión de información geográfica por parte de las Administraciones, destacando especialmente el art. 26.3 RGC que prevé la “incorporación al sistema informático registral para la identificación

⁶⁷⁴ FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos...*, op. cit., p. 515.

⁶⁷⁵ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, op. cit., pp. 630 y ss.

de las fincas sobre la cartografía catastral” (precepto anterior a la reforma de la Ley 13/2015, pero que ya establecía la necesidad de comunicación por parte de la Administración al Registro de la Propiedad de información gráfica para su incorporación al “sistema informático”).

En definitiva, surge el problema no aclarado por la Ley de qué efecto se produce si se practica la nota marginal en virtud de una situación que resulta acreditada por la información territorial asociada. Entender que solo se trata de publicitar unas limitaciones ya establecidas legalmente, determina que la eficacia y utilidad de tales notas marginales se diluya: no se produciría ningún efecto más allá del de auxiliar en su calificación al registrador. Pero en realidad este efecto auxiliar de la calificación ya lo produce la propia información territorial, sin necesidad de practicar asiento alguno.

Por el contrario, entender que tales notas marginales producen un efecto más allá del meramente auxiliar de la calificación, sería en principio congruente con lo que pretende la norma, pero el problema es que no se establecen criterios ni normas para practicar dicha nota con las suficientes garantías. Si el Registro de la Propiedad va a dar publicidad de la existencia de unas limitaciones que tienen origen legal, pero que han provocado un verdadero asiento registral en el folio de una finca, es necesario establecer un mecanismo que salvaguarde unas garantías mínimas para el titular registral. Por lo menos es necesario que haya tenido conocimiento del correspondiente procedimiento administrativo del que resulten las limitaciones que le afecten y que haya podido intervenir en el mismo. Incluso admitiendo esta posibilidad de acceso de tales limitaciones mediante nota marginal, lo cierto es que ello tampoco debería de ser obstáculo para practicar verdaderos asientos de inscripción en los casos en los que resulten limitaciones que afecten a la esencia del derecho del titular registral.

Es decir, lo mismo que no debe entenderse que la información territorial puede ser un sustituto de la información que sí debería ser objeto de inscripción registral (por ejemplo el dominio público) tampoco habría que entender que la práctica de la nota marginal pueda suplir correspondiente (especialmente si supone nuevas limitaciones que afecten al propietario). Lo contrario sería admitir que pueda utilizarse la práctica de una simple nota marginal para incluir en el folio real verdaderas limitaciones que no han sido objeto de calificación registral.

Principio de prioridad

Otra cuestión que puede plantearse actualmente, dado que existen distintas posibilidades de acceso del dominio público al Registro, es la posible aplicación del principio de prioridad a estos supuestos de acceso del dominio público por mecanismos distintos al de la inscripción, como la nota marginal señalada. El problema puede plantearse si el acceso de dicha información territorial se produce con posterioridad a la inscripción de una finca y de su base gráfica. Si existiera alguna contradicción, habrá que entender que la inscripción practicada en primer lugar ha de anteponerse a estos efectos a lo que resulte de dicha información asociada. En su caso, será necesario acudir a los mecanismos legales previstos para la rectificación de los asientos registrales. Es decir, la información contenida en la nota marginal o en la información territorial asociada que tengan acceso con posterioridad a la práctica de una inscripción registral, debe quedar sometida a los imperativos del principio de prioridad. La situación contraria (es decir, que se pretenda inscribir un acto contrario al que resulta de la

información registral, como por ejemplo una finca que invada el dominio público), en principio no debería de producirse, ya que no cabría inscripción de la que resultara invasión del demanio, ya que sin que se acreditara previamente que no se produce el mismo, no puede practicarse el correspondiente asiento registral. Pero no se trataría tanto de una aplicación del principio de prioridad (entre otras circunstancias porque tal información no está inscrita) sino que tal efecto se produciría en virtud de la pertinente calificación registral.

2.4. Las distintas situaciones en que puede estar el dominio público respecto del Registro de la Propiedad

Hay que reiterar que el dominio público debe estar inscrito en el Registro de la Propiedad. Pero lo cierto es que es posible que no lo esté. Los efectos en uno y otro caso serán distintos, existiendo obviamente una mayor protección registral si el demanio está debidamente inscrito, con independencia de la necesidad de que el dominio público sea protegido registralmente esté o no inscrito. En realidad estas dos posibilidades de que el demanio esté o no inscrito, existían con anterioridad a la última reforma hipotecaria. Lo que ocurre es que en la actualidad no solo es posible la inscripción del dominio público de la forma tradicional (inscripción literaria) sino que es también factible que se inscriba su representación gráfica. Como se indicó anteriormente, la inscripción de la representación gráfica solo es posible si la finca a la que se refiere está también inscrita. Por tanto, cabe distinguir un dominio público inscrito con su representación gráfica también inscrita, y un dominio público inscrito sin que lo esté su representación gráfica.

No es posible, por tanto, que el dominio público no inscrito tenga inscrita su representación gráfica. Pero sí que es posible que a falta de dichas inscripciones exista información territorial relativa al dicho dominio que haya tenido acceso a la aplicación informática registral. Por tanto será posible distinguir el dominio público no inscrito pero existiendo información territorial asociada relativa al mismo, del dominio público no inscrito y carente de todo tipo de información territorial.

Antes de examinar estas cuatro posibilidades (dominio público inscrito con representación gráfica, dominio público inscrito sin representación gráfica, dominio público no inscrito con información territorial asociada y dominio público no inscrito sin información territorial asociada)⁶⁷⁶ hay que hacer dos matizaciones. En primer lugar hay que señalar que es posible que accedan al Registro tanto la representación gráfica de la finca demanial como una información territorial asociada relativa a la misma. Esto sería una peculiaridad de las fincas de dominio público: en el caso de fincas no demaniales puede inscribirse su representación gráfica y pueden estar afectadas por una información territorial asociada que haya tenido acceso registral, pero la representación y la información territorial se referirá a materias distintas, frente a los supuestos de fincas demaniales, en que la información podría ser redundante. En realidad debe considerarse que la representación gráfica de una finca de dominio público no es

⁶⁷⁶ Respecto de estas cuatro posibilidades cfr. ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, *op. cit.*, pp. 283 a 287.

incompatible con lo que pudiera establecerse en la información territorial asociada relativa a dicho dominio público. Lo que ocurrirá es que ambas deberán tenerse en cuenta al realizarse la calificación de cualquier acto que pudiera inscribirse.

La segunda matización que debe hacerse es el hecho de que actualmente el art. 9 LH permite tomar nota marginal relativa, como se indicó anteriormente, a la situación administrativa de una finca. Ello determina que pudiera plantearse el posible acceso del dominio público por una tercera vía además de la inscripción y la información territorial. No obstante, los efectos de dicha nota marginal son mucho más limitados y parecen referirse a situaciones distintas de las demaniales, como se comprobó anteriormente, de forma que la existencia de dicha nota marginal no suplirá la correspondiente inscripción ni el suministro de información territorial asociada.

2.4.a) Dominio público inscrito y con su correspondiente representación gráfica inscrita también

Es la situación ideal a la que en principio debe tenderse porque permite que se desarrollen todas las medidas de protección establecidas por la legislación hipotecaria⁶⁷⁷. Tal dominio público, incluyendo sus características físicas, resultará amparado por los principios hipotecarios, como ocurre respecto de cualquier dominio o derecho inscrito, o finca registrada junto con su representación gráfica. Tal inscripción en la que conste además su representación gráfica, impide pudiera acceder finca que coincida en todo o en parte con la representación gráfica de la finca demanial inscrita. Desde este punto de vista, los efectos se producen con independencia de si hay o no información territorial asociada: sería irrelevante para la protección de la concreta finca demanial inscrita el que se haya o no suministrado dicha información. La relevancia de tal información se manifiesta, por tanto, si el dominio público no esté inscrito o si no lo está su representación gráfica, tal y como se verá a continuación.

2.4.b) Dominio público inscrito pero sin que se haya inscrito aún su representación gráfica

En principio debe ser una situación transitoria: si lo que se persigue es la mejor protección posible del dominio público, debe incorporarse la correspondiente representación gráfica de la finca en los términos señalados anteriormente. El problema es que la legislación no ha previsto esta posible incorporación de la representación gráfica respecto de fincas demaniales inscritas. Sí prevé que las Administraciones públicas suministren información territorial, para conformar la información asociada, pero no impone la obligación de que además se proceda a la inscripción de la

⁶⁷⁷ Otra cuestión diferente es si es posible o no con los medios técnicos existentes actualmente que pueda conseguirse a corto o medio plazo. Las limitaciones tecnológicas existentes actualmente y la necesidad de rediseñar el Registro de la Propiedad se examinan en un capítulo posterior.

representación gráfica de las fincas ya inscritas. Dada la existencia del principio de rogación registral, el registrador (a día de hoy) no puede actuar de oficio convirtiendo dicha información territorial en representación gráfica relativa a las fincas ya inscritas. Es decir, incluso si tal información territorial suministrada reúne los requisitos necesarios para permitir la representación gráfica de alguna finca concreta, no se ha previsto que pueda producirse⁶⁷⁸.

En la situación descrita se combinará la protección registral brindada por la inscripción de la finca con la protección que a su vez otorga la información territorial. Pero tal protección no es equiparable totalmente a los casos en que ya conste inscrita la base gráfica, pero sí es relevante: la protección del dominio público tiene lugar con ocasión de la calificación registral, que acudirá a dicha información territorial como elemento auxiliar (en los términos del art. 9.b) LH). Peor situación se produce si el dominio público está inscrito, pero no constan ni su representación gráfica ni la información territorial. El dominio público debe seguir siendo protegido, pero no hay ningún apoyo cartográfico, por lo que se produciría una situación análoga a la que existía antes de la reforma de 2015. Esto supone, lógicamente, un desperdicio de los novedosos mecanismos introducidos por la misma.

Por tanto es criticable que entre los supuestos de inscripción obligatoria de las representaciones gráficas, la Ley Hipotecaria no se haya referido expresamente a la necesidad de inscribir las relativas a fincas de dominio público previamente inscritas. Pero es que, dado que muchas de las operaciones que determinan la obligatoriedad de incorporar la representación gráfica de la finca al Registro tienen escasa aplicación respecto del dominio público (cfr. el párrafo 1º del art. 9 b) LH), es previsible que no se produzca la incorporación de la representación gráfica respecto de las fincas demaniales. Por tanto, solo es posible que la misma tenga lugar con carácter voluntario (art. 199 LH), lo que parece difícil que se produzca en la práctica. En todo caso, lo lógico es que la ley hubiera impuesto la obligación de incorporar la representación gráfica de las fincas de dominio público ya inscritas, a efectos de obtener su plena protección.

2.4.c) Dominio público no inscrito, pero existiendo información territorial suministrada por la Administración

Este supuesto es el más novedoso e interesante, con arreglo a la nueva redacción de la Ley Hipotecaria. Hasta la reforma de 2015 el dominio público podría estar inscrito o no estarlo. En el primer caso estaría protegido por el Registro, si bien con las limitaciones derivadas de la falta de información gráfica existente actualmente. En el segundo caso, el Registro no podría suministrar ninguna protección, más allá de la aplicación de ciertas medidas (como la solicitud de certificaciones a la Administración con ocasión de algunas inscripciones en los supuestos establecidos por la Ley de

⁶⁷⁸ En un capítulo posterior se tratará de la posible relajación del principio de rogación en materia de inscripción de la representación gráfica de las fincas de dominio público en el Registro.

Montes y, especialmente, por la Ley de Costas). Estos mecanismos adolecen de ciertas carencias, como se ha señalado en el capítulo correspondiente. Suponen, además, un desaprovechamiento de las posibilidades técnicas que ofrece la Ley Hipotecaria actual. Sin embargo, si la Administración suministra la información territorial relativa al dominio público existente (en cumplimiento de la DA1ª de la Ley 13/2015 y a los efectos de la calificación auxiliar a que se refiere el art. 9.b) LH) la misma accede a la aplicación informática, lo que permitirá una cierta protección: el registrador al calificar cualquier acto inscribible ha de verificar que no se invade el dominio público, lo que se puede verificar con dicha información territorial. Un problema es que tal protección puede ser incompleta y presenta problemas de compatibilidad o coordinación con las inscripciones registrales, por lo que podría resultar una apariencia de protección que no es real.

En todo caso, es evidente que existe un verdadero privilegio para las fincas demaniales ya que deben ser protegidas registralmente incluso si no están inscritas, de forma que dicha protección se aplica y se extiende al contenido gráfico aportado por la Administración⁶⁷⁹. Para que se produzca dicha protección sin que medie previa inscripción, es inexcusable acudir al concepto de información territorial asociada a las bases gráficas⁶⁸⁰.

2.4.d) Dominio público no inscrito, y sin información territorial

Hay que aclarar (lo que es aplicable también al caso anterior de dominio no inscrito pero existiendo información territorial asociada) que si una finca no está inscrita, no puede estarlo su representación gráfica, ya que esta se inscribe en el folio correspondiente a la misma finca a la que se refiere. Por tanto, si una finca carece de inscripción registral, es materialmente imposible que pudiera inscribirse su representación gráfica. La falta de acceso al Registro del dominio público de toda cartografía relativa al mismo, no impide que se aplique el principio de protección del mismo, pero supone que, en la práctica, el registrador carezca de mecanismos adecuados para lograrlo. El dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador, como se señaló anteriormente, ha de ser protegido (en este sentido se manifiestan las RRDGRN de 15 de marzo de 2016 o 4 de octubre de 2018, entre otras). El problema precisamente es en muchas ocasiones de orden práctico: cómo pueden tenerse indicios suficientes de la existencia de tal dominio público. Un ejemplo de tales indicios resultaría en los casos en que los bienes demaniales no estuvieran inscritos pero sí catastrados⁶⁸¹, lo que a su vez plantea la necesidad de coordinación entre ambas instituciones.

⁶⁷⁹ FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos...*, *op. cit.*, p. 505.

⁶⁸⁰ FENECH RAMOS, Jacobo, *op. cit.*, p. 1306.

⁶⁸¹ PUYAL SANZ, Pablo, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 1027.

VII. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN MATERIA DE INFORMACIÓN GRÁFICA

En los epígrafes anteriores se han señalado algunas obligaciones que las Administraciones públicas competentes deben cumplir en materia de protección del dominio público, especialmente a través del Registro de la Propiedad. Corresponde ahora examinar algunas consecuencias de tal incumplimiento. Como señala SÁNCHEZ MORÓN “el sistema de garantías de Derecho administrativo se completa con la regulación de las consecuencias indemnizatorias que tiene cualquier actuación administrativa que produzca daños y perjuicios en los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos⁶⁸²”. Por tanto es posible plantear si la actuación, o más bien la inactividad de la Administración a la hora de hacer constar la situación demanial en que se encuentren bienes inmuebles determinados puede generar responsabilidad a cargo de la misma y qué tipo de responsabilidad es la que se produce. Para ello se va a examinar en primer lugar el régimen general de responsabilidad de la Administración, junto con algunos regímenes de responsabilidad ya consagrados legislativa, jurisprudencial y doctrinalmente, para vislumbrar en qué medida serán aplicables sus criterios a la responsabilidad surgida por el incumplimiento por parte de la Administración competente de sus obligaciones en materia de Registro de la Propiedad.

1. Responsabilidad en general de la Administración

1.1 Introducción

1.1.a) Los distintos supuestos de responsabilidad: origen de la administrativa

En principio puede definirse la responsabilidad como “la posición del sujeto a cargo del cual la ley pone la consecuencia de un hecho lesivo a un interés protegido”⁶⁸³. Puede tener tanto un origen contractual, si media una relación jurídica singular, o extracontractual o aquiliana, si se origina con independencia de cualquier relación jurídica singular pero existiendo una acción u omisión que transgrede el mandato general de no hacer daño a otro. La responsabilidad extracontractual se originó en el Derecho civil y puede ser directa (la que recae sobre el que por acción u omisión causa daño a otro, conforme al art. 1902 CC) e indirecta (la que recae sobre quien tiene deber

⁶⁸² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *op. cit.*, p.939.

⁶⁸³ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *op. cit.*, Tomo II., p. 500.

de responder por quien causa el daño, conforme al art. 1903 CC). En su redacción originaria el art. 1903 CC se refería expresamente a la responsabilidad extracontractual indirecta del Estado al establecer en su párrafo 5º que “El Estado es responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial; pero no cuando el daño hubiese sido causado por el funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, en cuyo caso será aplicable lo dispuesto en el artículo anterior”⁶⁸⁴. No obstante, este precepto no fue suficiente para que nuestra jurisdicción contencioso-administrativa creara una doctrina propia sobre la responsabilidad de la Administración. Como en muchas otras ocasiones, la regulación tuvo que abrirse paso a través de la legislación especial. En este sentido destacan la regulación relativa al Régimen Local (LRL), la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957⁶⁸⁵.

En la CE se reconoce la responsabilidad de la Administración en su art. 106, al reconocer el derecho de los particulares de ser indemnizados como consecuencia del funcionamiento de los servicios, salvo los casos de fuerza mayor. Se trata, por tanto, del reconocimiento definitivo en nuestra legislación del principio de responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones públicas por las lesiones que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos⁶⁸⁶. También reconoce la competencia del Estado en la regulación del “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª).

El derecho de los particulares a ser indemnizados conforme a lo establecido por la CE se manifestó en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en sus arts. 139 y ss., y, actualmente, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en sus arts. 32 y ss. La LRJ-PAC reguló la responsabilidad de la Administración recogiendo criterios ya admitidos en nuestra legislación, como la exclusión de los supuestos de fuerza mayor y la no existencia de responsabilidad cuando exista un deber jurídico de soportar el daño causado, y la necesidad de que existan tanto una relación causal entre el hecho y el daño producido como una lesión resarcible. Estos principios se han mantenido en la LRJSP: en su art. 32 se reconocen expresamente la exclusión de la responsabilidad en supuestos de fuerza mayor o si existe la obligación de soportar el daño, la exigencia de que exista un daño causal y la necesidad de que el daño sea efectivo y evaluable económicamente; no obstante en su art. 34.1 se prevé la

⁶⁸⁴ Sin embargo esta norma especial desapareció con la reforma del CC operada por la Ley 1/1991, de 7 de enero.

⁶⁸⁵ En cuanto al paso de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración del ámbito del Derecho privado al Administrativo, cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El Derecho Civil...*, *op. cit.*

⁶⁸⁶ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, *Guía sobre el Procedimiento Administrativo Común y especialidades*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 225.

exclusión de la responsabilidad en los casos que los daños se produjeran por hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar.

En esta materia puede contrastarse la regulación administrativa de la penal. En el Derecho administrativo, las Administraciones Públicas son directamente responsables. Ello significa que la acción resarcitoria solo se puede dirigir contra ellas y no contra las autoridades y funcionarios responsables de las mismas, sin perjuicio de la acción de regreso que dichas Administraciones tienen contra dichos causantes del daño⁶⁸⁷. En el Código Penal las autoridades y funcionarios responden directamente de los daños ocasionados por las infracciones delictivas y la administración solo de forma subsidiaria.

El marco legislativo se completa con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta última ley regula las relaciones *externas* de la Administración, es decir, sus relaciones con los ciudadanos y las relaciones de las distintas Administraciones entre ellas, frente a la LRJSP que regula el funcionamiento *interno* de la Administración. Por tanto, no es extraño que la LRJSP regule la responsabilidad de la Administración, estableciendo un régimen básico aplicable a todas las Administraciones y el régimen específico aplicable a la Administración General del Estado, y que el procedimiento para hacer valer tal responsabilidad se regule en la LPACAP⁶⁸⁸.

Junto con esta doble regulación, pueden destacarse otras dos novedades: la de la responsabilidad de la Administración en relaciones de Derecho privado y la regulación de la responsabilidad del legislador. Todas estas cuestiones se examinan en capítulos posteriores.

1.1.b) Concepto y características generales

Desde un punto de vista legal la responsabilidad de la Administración puede ser definida como aquella que impone a la misma la obligación de indemnizar a quienes haya sufrido daños o lesiones, causados por el funcionamiento normal o anormal de los

⁶⁸⁷ Dicha acción de regreso funcionaría al modo de una autotutela a favor de la Administración, en cuanto que le permite resarcirse del perjuicio económico que se le ha causado, dictando por sí misma el correspondiente acto administrativo (GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, “La responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas”, en LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, p. 615).

⁶⁸⁸ Se muestra crítico con esta doble regulación de la responsabilidad de la Administración y, en general, con la nueva normativa, que entiende es contraria al principio de buena regulación y que, además, pocas novedades relevantes ha introducido, más allá de la separación de la regulación en dos leyes, MORENO MOLINA, José Antonio, “Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas”, REDA, n. 179 (julio-septiembre 2016), p. 92.

servicios públicos, o por la mera actividad o inactividad, siempre que quien haya sufrido el daño no tenga el deber jurídico de soportarlo ni exista un supuesto de fuerza mayor.

Como señala MARTÍN REBOLLO los caracteres de la responsabilidad que corresponde a la Administración son los siguientes:

Es un sistema unitario puesto que rige para todas las Administraciones Públicas y tanto si actúan en relaciones de Derecho público como privado.

Es un sistema general ya que se refiere a toda la actividad o inactividad de la Administración.

Obedece a un criterio de responsabilidad directa y no solo subsidiaria de simple cobertura del funcionario responsable.

Es, sobre todo, un sistema de responsabilidad objetiva, esto es, la idea de culpa no es determinante⁶⁸⁹.

Tiene pretensiones de lograr una reparación integral de todo tipo de daños (materiales o morales) sufridos por las víctimas.

Pivota hoy sobre la base de un principio de unidad jurisdiccional (con la sola excepción de la jurisdicción penal cuando la responsabilidad civil deriva de un delito cometido por funcionarios; supuesto en el que la responsabilidad de la Administración es solo subsidiaria).

En definitiva, señala este autor, “es un sistema sencillo, avanzado y generoso. Pero es también un sistema casuístico —lo cual es inevitable— y un sistema inseguro, lo cual cabe preguntarse si es igualmente inevitable”⁶⁹⁰.

1.1.c) Distinción de figuras afines

Son dos las figuras que se aproximan a la responsabilidad de la Administración y que en ciertos casos es difícil deslindarlas de ella: la expropiación y la delimitación de derechos, especialmente en cuanto a la propiedad. En ocasiones tal confusión se ha originado incluso por el propio legislador. En principio la diferenciación respecto de la expropiación es fácil, ya que esta supone una privación lícita de bienes o derechos, frente a la responsabilidad que cubre daños producidos por la actuación pública, pero no provocados voluntariamente y existiendo cierto grado de ilicitud⁶⁹¹. Es decir, en el caso de la expropiación el daño se causa voluntariamente en aras a un interés general, frente al supuesto de la responsabilidad en que el daño es una consecuencia indeseada de la

⁶⁸⁹ El que la responsabilidad sea esencialmente objetiva debe matizarse, como se verá posteriormente, en los supuestos de responsabilidad de la Administración por inactividad, según algunos autores.

⁶⁹⁰ MARTÍN REBOLLO, Luis, “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, RAP, n. 150 (septiembre-diciembre 1999), p. 344.

⁶⁹¹ Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, RAP, n. 119 (mayo-agosto 1989), pp. 7 a 48.

actuación administrativa. Tienen en común, no obstante, el hecho de que ambas persiguen proteger la integridad patrimonial del administrado⁶⁹². Desde el punto de vista del derecho hipotecario cabe recordar en este momento el hecho de que la expropiación forzosa es objeto de regulación en el art. 32 RH.

Respecto de la delimitación de derechos, también se trata de un concepto que presenta similitudes con la responsabilidad patrimonial e incluso con la expropiación forzosa. En principio es posible que se delimite el derecho de un particular, atendiendo a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), sin que aparezca un derecho a ser indemnizado. Como señaló la STC 37/1987, la función social del derecho no supone una limitación externa de los derechos, sino que forma parte de su contenido. Sin embargo podría ocurrir que lo que tenga lugar sea más bien una expropiación parcial del derecho de propiedad del particular y no tanto una delimitación del derecho. En este caso sí debería tener lugar la indemnización propia de la institución de la expropiación. Además es posible entender que la delimitación del derecho, especialmente del derecho de propiedad, puede producir a su titular un perjuicio o daño que no tenga el deber jurídico de soportar, por lo que debería ser indemnizado, conforme a las reglas de la responsabilidad patrimonial de la Administración⁶⁹³. Parece necesario, por tanto, examinar cada caso concreto.

1.1.d) Responsabilidad de la Administración por relaciones de derecho privado

Un problema particularmente interesante en esta materia es la responsabilidad de la Administración cuando actúa en relaciones de derecho privado. En la LRJ-PAC se recogía esta responsabilidad, aplicándose las normas generales de responsabilidad establecida en la propia ley para la Administración. Sin embargo no regulaba el supuesto de que tal actuación fuera realizada no directamente por la misma sino por otras entidades sometidas a derecho privado. Esta laguna es colmada por el actual art. 35 LRJSP en cuanto que establece la responsabilidad de la Administración en sus actuaciones sujetas al derecho privado tanto si actúa de forma directa como si lo hace a través de entidades también de derecho privado⁶⁹⁴. Esta regulación de una de las

⁶⁹² Incluso es posible que aparezcan conjuntamente: en el caso de la STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de febrero de 2013 se establece que el pago del justiprecio de la expropiación forzosa recaerá también en la Administración si el beneficiario no lo abonara (PASTOR RUIZ, Federico, “La responsabilidad de la Administración actuante”, en *Actualidad Administrativa*, 2019, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 88 a 90).

⁶⁹³ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (arts. 139 y 141 LRJPAC)”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord), *op. cit.*, T. I, pp. 76 y 77.

⁶⁹⁴ Sobre si las sociedades mercantiles públicas se rigen o no por el derecho privado y pueden entenderse o no con personalidad jurídica distinta de la Administración matriz correspondiente, a efectos de su responsabilidad (especialmente por deudas de aquella) cfr. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, 359

novedades más importantes introducidas por la nueva normativa aunque, en realidad, viene a consagrar criterios ya admitidos por nuestros Tribunales.

Cabe distinguir en materia de responsabilidad de las Administraciones públicas en relación al Derecho privado hasta cuatro situaciones, dependiendo de si la Administración actúa directamente o a través de otra entidad. En primer lugar si es la Administración la que directamente actúa en una relación de Derecho privado, será a ella a la que se le exija responsabilidad lógicamente. Pero si la Administración actúa a través de una entidad de Derecho privado, surgen tres alternativas: puede que se exija responsabilidad a la Administración exclusivamente, puede que se exija de forma concurrente a dicha Administración y al sujeto de Derecho privado o, finalmente, puede que la responsabilidad se exija solo a la entidad de Derecho privado a través de la cual actúa la Administración. Sin embargo, desde el punto de vista jurisdiccional, se produce una unificación de jurisdicción, ya que resulta competente, en todo caso, la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTS de 26 de septiembre de 2007, 21 de julio de 2009 y 22 de diciembre de 2014, entre otras). Precisamente es así como ha de interpretarse el art. 35 LRJSP. No obstante, no deja de ser paradójico que entidades sujetas a Derecho privado queden sujetas a responsabilidad administrativa y deban ser demandadas en la jurisdicción contencioso-administrativa, por el hecho de que la Administración actúa a través de las mismas⁶⁹⁵.

1.1.e) Justificación de la especial responsabilidad de la Administración

Una circunstancia trascendente que se ha producido en los últimos años es el hecho de que la responsabilidad que se exige a los poderes públicos excede en generosidad indemnizatoria a la responsabilidad extracontractual que rige en el Derecho privado. Es decir, el Estado ha pasado de ser considerado antiguamente como irresponsable a responder por casi todo y en mayor medida, tanto por su actuación dentro del régimen jurídico administrativo como cuando actúa dentro del régimen jurídico privado⁶⁹⁶. Es necesario, por tanto, encontrar una justificación a tal responsabilidad tan exigente con las Administraciones públicas.

La Administración está sometida al principio de legalidad (apartado 1 del art. 9 CE), de forma que ha de actuar conforme a las previsiones del ordenamiento jurídico. En principio siempre debería proceder amparada por una norma jurídica concreta. Pero incluso si no existe esa norma habilitante, su actuación será lícita si persigue una

“Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica *privada* y su personalidad jurídica *diferenciada*: ¿realidad o ficción?”, RAP, n. 203 (mayo-agosto 2017), pp. 17 a 56.

⁶⁹⁵ COMPANYS I ALET, Antoni, “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas”, Actualidad jurídica (Uría&Menéndez), n. 41 (octubre 2015), p. 90.

⁶⁹⁶ De hecho, a veces se ha extendido la responsabilidad patrimonial de la Administración a supuestos no específicamente comprendidos en la misma (cfr. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, *op. cit.*, p. 38).

finalidad de interés general y no existe ninguna norma que le prohíba realizar esa actividad⁶⁹⁷. Por tanto, todo acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico debe dar lugar a una responsabilidad de la propia Administración. El incumplimiento de la finalidad perseguida por el ordenamiento jurídico o la actuación contraria al interés general justifican, en última instancia, que se establezca un régimen de responsabilidad que recaiga sobre las distintas Administraciones públicas.

El principio de la buena administración

La Administración, además, está sometida al denominado principio de la buena administración, que es un deber que alcanza a todo tipo de actividad administrativa⁶⁹⁸. Este principio no está recogido expresamente en nuestra Constitución, aunque su artículo 31.2 se refiere expresamente a la aplicación de los criterios de eficiencia y economía en cuanto al gasto público. Pero lo cierto es que, como señala la STPICE de 30 de enero de 2002, la buena administración es un principio general observado en un Estado de Derecho y común a “las tradiciones constitucionales de los Estados miembros”. Sí está reconocido explícitamente por el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 y revisada el 12 de diciembre de 2007⁶⁹⁹. Son dos las consecuencias esenciales derivadas de dicho principio: en primer lugar, el hecho de que no pueda considerarse que la discrecionalidad en la actuación administrativa sea una plena “libertad”, sino que ha de suponer una “valoración” que respecto de su actuación debe efectuar la propia Administración; y, en segundo lugar, la actuación administrativa debe desenvolverse dentro del procedimiento administrativo “debido”, o sea el adecuado y apropiado a la finalidad buscada⁷⁰⁰.

La LPAP se refiere expresamente a la buena administración tanto en su art. 111 (respecto a la gestión patrimonial) como en el 187 (en cuanto a convenios entre Administraciones). Se trata, en todo caso, de un principio que debe entenderse no solo como una mera regla de funcionamiento de la Administración, sino como un verdadero “mandato de optimización”, una obligación de que la Administración desarrolle su actividad de la mejor manera posible, física y jurídicamente⁷⁰¹.

⁶⁹⁷ BELADÍEZ ROJO, Margarita, “La vinculación de la Administración al Derecho”, RAP, n. 153 (septiembre-diciembre 2000), p. 330.

⁶⁹⁸ PONCE SOLÉ, Juli, “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, RAP, n. 162 (septiembre-diciembre 2003), p. 98.

⁶⁹⁹ Sin lugar a dudas este precepto no hace sino recoger lo que ya era un principio jurisprudencial, por lo que, desde este punto de vista, no sería muy novedoso (FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “El derecho a una buena administración en la sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019”, RAP, n. 209 (mayo-agosto 2019), p. 250).

⁷⁰⁰ PONCE SOLÉ, Juli, “Cesión...”, *op. cit.*, p. 685.

⁷⁰¹ ALEXY, Robert, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho, n. 5 (1988), p. 143.

Directamente relacionados con el principio de la buena administración están otros explicitados en la LPAP: principio de racionalidad (en cuanto que siempre existan razones exhibibles y sostenibles en la actuación administrativa⁷⁰²), principio de coordinación (referida en la EM de la LPAP esencialmente a las relaciones interadministrativas), eficacia (art. 8.1.b) LPAP), y eficiencia y economía (art. 8.1.b) y 8.1.e) LPAP, en general, y art. 156.b) LPAP en cuanto a la gestión de edificios administrativos)⁷⁰³.

Desde otro punto de vista, puede entenderse que la justificación última de la responsabilidad de la Administración radica en el hecho de no ser sino la otra cara de la moneda que corresponde a los privilegios exorbitantes que corresponden a la misma. Es decir, si la Administración goza de una serie de prerrogativas exorbitantes consagradas por la legislación, es lógico que esta también le imponga en contrapartida, unas importantes garantías a favor de los ciudadanos. La responsabilidad de la Administración es, en cualquier caso, una garantía del ciudadano, además de un principio de orden y un instrumento más de control del Poder⁷⁰⁴.

Objetivización de la responsabilidad y funciones de la misma

Se trata, en todo caso, de un régimen de responsabilidad distinto de la extracontractual regulada en el Código Civil. Esta última se basa en la noción de culpa, sin embargo la responsabilidad de la Administración descansa en la existencia de un daño por la carencia o defectuosa prestación de un servicio. Se objetiviza, por tanto, la responsabilidad: basta con que el daño sea consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (art. 32 LRJSP). No se requiere culpa, sino que basta la relación causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos (entre otras muchas, SSTS de 15 de noviembre de 1979 y 24 de octubre de 1984). La justificación se encontraría en un principio abstracto de garantía de los patrimonios, ya que se trata no tanto de sancionar un comportamiento inadecuado como de reparar un daño patrimonial. Esta responsabilidad es predicable tanto en los casos de falta de servicio (funcionamiento anormal) como en los de funcionamiento normal de los mismos.

Es importante destacar que en ciertas ocasiones la responsabilidad es predicable no solo respecto de la Administración en cuanto obligada a servir o prestar un determinado servicio público, sino que también puede existir una cierta responsabilidad que recaiga en los propios ciudadanos. Es decir, en supuestos como la protección del medio ambiente, existe indudablemente una responsabilidad pública por el funcionamiento normal o anormal de los servicios en materia ambiental, pero también existe responsabilidad por parte de los particulares en cuanto a su actuación sobre el entorno natural. Cada ámbito de responsabilidad en estos casos debe ser delimitada y justificada: la de la Administración en cuanto a la prestación de tales servicios medioambientales y la de los ciudadanos en cuanto a respeto del medio ambiente y

⁷⁰² Cfr. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente”, REDA, n. 83 (julio-septiembre 1994), 381 a 401.

⁷⁰³ PONCE SOLÉ, Juli, “Cesión...”, *op. cit.*, pp. 689 a 691.

⁷⁰⁴ MARTÍN REBOLLO, Luis, *op. cit.*, p. 360.

también, lógicamente, de tales servicios públicos. Ello conlleva, finalmente, una posible doble responsabilidad pública: en cuanto a la prestación del servicio, pero también en cuanto a la vigilancia para que la actividad particular no menoscabe los intereses protegidos, por ejemplo aplicando en materia medioambiental el principio de que “quien contamina paga” (art. 191.2 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Sin embargo la responsabilidad administrativa no debe ser entendida solo como un medio resarcitorio de los daños sufridos por los ciudadanos por la actividad (o inactividad, como se examinará posteriormente) de la Administración. Lo cierto es que en la configuración de la responsabilidad de la Administración por la doctrina española antes de nuestra Constitución se justificó aquella atendiendo esencialmente al derecho de la víctima de la actuación administrativa a ser compensado del daño sufrido, con independencia en muchas ocasiones de que hubiera o no culpa o imprudencia por parte de la Administración⁷⁰⁵. Pero hoy en día debe considerarse que la responsabilidad administrativa ha de cumplir una función no solo resarcitoria, sino que además ha de ser una institución orientada a fomentar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de la Administración, siendo además un paliativo contra la inactividad de la misma. Es por ello por lo que es posible criticar la regulación que de la responsabilidad se hace en nuestra legislación, ya que parece orientada más a “proteger el patrimonio de los particulares” que a una tutela efectiva de intereses colectivos⁷⁰⁶.

1.2. El servicio público como origen de la responsabilidad de las Administraciones.

1.2.a) Concepto de servicio público del que se deriva la responsabilidad de la Administración

Si la responsabilidad de las Administraciones públicas se deriva de la existencia de un daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, es

⁷⁰⁵ Esta idea puede deducirse de lo señalado por GARCÍA DE ENTERRÍA al analizar el tratamiento que con la Ley de expropiación forzosa de 1954 se da de la responsabilidad del Estado. Destaca este autor como positivo el hecho de que se sustituyera el sistema de responsabilidad recayente sobre el funcionario público correspondiente, por un sistema de responsabilidad que se atribuye a la Administración en su conjunto, en cuanto que facilita “abarcar toda la extensión de daños atribuibles a la actuación administrativa”; señalando, además, los parecidos entre la indemnización procedente de la expropiación y la causada por la responsabilidad civil del Estado: en ambos casos existe una lesión patrimonial del administrado, si bien difieren en la forma de producción de la lesión. Se trataría, en suma de garantizar “el patrimonio de los administrados” (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, en *Anuario de Derecho Civil*, T. VIII, fascículo IV (octubre-diciembre 1955), pp. 1115 y 1118).

⁷⁰⁶ REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, “El Derecho administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales”, *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 141 (enero 1995), p. 130.

necesario determinar cuáles son tales servicios públicos que pueden ocasionar daño resarcible. Como se ha indicado, la responsabilidad del Estado es predicable tanto respecto del Poder ejecutivo como del legislativo y del judicial. Dentro del Poder ejecutivo, la responsabilidad ha de referirse a la actividad de todas las administraciones territoriales así como de los entes dependientes de las mismas. No es posible, sin embargo, ampliar la responsabilidad de la Administración a los daños ocasionados por los concesionarios de servicios públicos: el apartado c) del art. 288 LCSP establece la obligación que corresponde al concesionario de “indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración”. También se reconoce responsabilidad a todos los contratistas con ocasión de las operaciones que requiera la ejecución del contrato (art. 196 LCSP).

Por servicio público respecto de la responsabilidad de la Administración, debe entenderse toda actividad administrativa: tanto el servicio público prestacional (o servicio público en sentido estricto) como respecto de la actividad de policía o limitación, la actividad sancionadora y la arbitral, e incluso cuando con su actividad favorezca a unos administrados en perjuicio injustificado de otros⁷⁰⁷. Incluso debe considerarse que el suministro de información por parte de la Administración puede ser un servicio público⁷⁰⁸. La jurisprudencia también se ha referido al servicio público como sinónimo de actividad administrativa (SSTS de 23 de enero de 1970 y 21 de septiembre de 1984).

El servicio público, por tanto, debe ser entendido en sentido amplio, incluyendo toda actividad de la Administración Pública⁷⁰⁹ sometida a ciertas reglas, principios e incluso, y de forma inevitable, a ciertas limitaciones de carácter económico⁷¹⁰. Además dicho servicio público debe ser abordado no solo en cuanto a su funcionamiento, o

⁷⁰⁷ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *op. cit.* Tomo II, p. 506.

⁷⁰⁸ En realidad si este suministro de información se realiza cumpliendo ciertos requisitos como son la actuación espontánea de la Administración (pero no necesariamente gratuita) y su publicación en formato que incluya categorías fijadas previamente, puede entenderse que se trata de lo que se ha denominado por la doctrina “Open Data” y que ha sido recogido por algunas legislaciones como un verdadero servicio público para la ciudadanía (cfr. GUGLIELMI, Gilles J., “Open Data y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público”, RGDA, n. 41 (enero 2016), especialmente p. 3, disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=41 (último acceso: 14 de noviembre de 2019).

⁷⁰⁹ De hecho puede considerarse que la idea esencial entre los autores españoles acerca de qué es el servicio público se centra en la titularidad de un ente público de una actividad prestacional, sea esta desarrollada de forma directa o indirecta (TORNOS MAS, Joaquín, “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, RAP n. 200 (mayo-agosto 2016), p. 198).

⁷¹⁰ Cfr. FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación”, RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 439 a 450.

acción, sino que también debe considerarse su omisión⁷¹¹. Por ello, en algunos casos, se ha condenado a la Administración municipal por incumplir sus deberes de inspección urbanística (STS de 28 de junio de 1983) o por daños ocasionados a los concesionarios por no haber actuado adecuadamente (en las SSTS de 26 y 27 de marzo de 1980 por no haber obligado a trabajar a trabajadores portuarios y en la STS de 16 de diciembre de 1983, por no haber impedido la invasión de una concesión). Por tanto, basta una acción u omisión de la Administración, que dé lugar a un resultado dañoso y que se pruebe que existe una relación de causa-efecto para que la jurisprudencia admita la responsabilidad de la Administración⁷¹².

También puede dar lugar a indemnización el retraso de la actuación administrativa. No obstante, la jurisprudencia ha sido cauta en el sentido de considerar no indemnizables los daños generados por la demora de un expediente administrativo (por existir un cauce específico a través del recurso de queja), especialmente si el retraso se ha producido por no presentar el interesado los documentos pertinentes. Pero sí se ha reconocido la responsabilidad en algún caso concreto como la tardanza en un plazo de cuatro años en la resolución de un recurso de alzada (STS de 10 de junio de 1983). También se ha apreciado por la jurisprudencia la existencia de retraso en ciertos casos relativos a la concesión de licencias urbanísticas (STS de 30 de marzo de 1981).

La actividad administrativa que puede dar lugar a indemnización por daños puede ser tanto una actividad material como meramente jurídica, como por ejemplo la aprobación de un acto administrativo causante del perjuicio, si bien la anulación tanto en vía administrativa como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo de actos o disposiciones administrativas no supone por sí sola, que exista derecho a indemnización (párrafo 2º del apartado 1 del art. 32 LRJSP). Ha señalado la jurisprudencia la necesidad de que el daño indemnizable resulte de un acto administrativo ilegal (SSTS de 19 de mayo de 1975, 3 de enero de 1979, 30 de marzo de 1982, etc.).

La responsabilidad de la Administración se deriva no solo por la actuación de los funcionarios sino también por la de otras personas o agentes que representen y gestionen en nombre de la misma, incluso de modo ocasional. Se exceptúan profesiones oficiales como Notarios y Registradores de la propiedad por tener responsabilidad personal conforme a su estatuto orgánico.

1.2.b) Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Existe funcionamiento anormal si el servicio público no ha funcionado, lo ha hecho defectuosamente o con retraso. En principio sería ocasionado por funcionarios

⁷¹¹ GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, *Guía sobre el procedimiento administrativo común y especialidades*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 226.

⁷¹² LÓPEZ TOMÁS, Antonio, *Reforma Ley 39/2015. Novedades y especialidades en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial*. ed. Fe d'erratas, Madrid, 2017, p. 69.

que actuaran dentro de sus funciones pero de forma inadecuada, incluso si no pudiera establecerse de forma determinada quiénes son tales funcionarios. No existe responsabilidad de la Administración si la actuación de la que se deriva es puramente personal del funcionario que la ha cometido y sin utilizar los medios puestos a su disposición para el ejercicio de sus funciones. Hay, no obstante, un caso intermedio y es cuando la actuación es puramente personal del funcionario, sin conexión con el servicio, pero utilizando medios puestos a su disposición, o incluso si simplemente el daño se presenta como una expresión del servicio público. En este caso también es posible la responsabilidad de la Administración, si bien puede repercutirla posteriormente contra dicho funcionario.

Como se ha indicado, la responsabilidad de la Administración puede producirse no solo en casos que podrían decirse patológicos, sino también en los supuestos de funcionamiento normal de los servicios públicos. Sin embargo, debe existir un límite en dicha responsabilidad. En este sentido el art. 34.1 de la LRJSP excluye “los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos”. No se incluye en este supuesto de daño indemnizable por servicio normal de la Administración, el que puedan sufrir los propios funcionarios en el ejercicio de sus funciones (STS de 16 de abril de 2007), aunque sí es posible indemnización en los casos de funcionamiento anormal (STS de 1 de febrero de 2003)⁷¹³.

1.2.c) La inactividad de la Administración

Tradicionalmente la inactividad de la Administración no ha interesado a la legislación ni a la doctrina. Incluso cuando se ha entendido que el servicio público debe ser concebido como todo acto o función administrativa, la falta de actuación de la Administración, aún cuando haya estado obligada a ello, ha merecido poco interés por parte de los juristas. Tanto es así que la doctrina clásica del Derecho administrativo solo ha prestado atención a un tipo de inactividad: el silencio administrativo⁷¹⁴. En este

⁷¹³ El hecho de que la responsabilidad de la Administración no pueda exigirse en los supuestos en que el estado de la ciencia o la técnica no permita prever o evitar el daño causado enlaza con otra cuestión controvertida: el posible control de las actuaciones en principio meramente técnicas. Es decir, si es admisible o no la denominada “discrecionalidad técnica” que impediría por ejemplo el control jurisdiccional de actuaciones en principio meramente técnicas y, por tanto, parecería que de resultado unívoco. Este criterio no parece admisible hoy día según nuestra jurisprudencia, ni siquiera en ciertos ámbitos que antiguamente habían escapado del control judicial (analiza la jurisprudencia en respecto de dicha discrecionalidad en cuanto a los juicios pedagógicos y declaraciones de aptitud o idoneidad profesional FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece”, RAP, n. 196 (enero-abril 2016), pp. 211 a 227).

⁷¹⁴ Respecto al silencio administrativo sí existe una amplia bibliografía, recogida en buena parte por FONSECA FERRANDIS, Fernando, “El silencio administrativo y las licencias de obras y actividades; 366

sentido debe recordarse que ni el derogado art. 35 LRJ-PAC ni el actualmente vigente art. 13 LPACAP han reconocido entre los derechos generales de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública, un derecho a la actividad de la misma, si bien es cierto que el art. 53.1.a) LPACAP sí recoge el derecho a conocer el sentido que tenga el silencio administrativo en cada procedimiento (ya que el silencio puede ser positivo o negativo, según se estime o desestime la pretensión del interesado). Pero esta regulación genérica del silencio administrativo ni siquiera es una condena legislativa al mismo, sino que simplemente se refiere, en aras a establecer una mayor seguridad jurídica, a cuál debe ser el sentido del mismo en cada caso particular, si debe entenderse como una estimación o como una desestimación de las pretensiones del interesado.

Sin embargo, en los últimos años se ha asentado la idea de que entre los principios generales del ordenamiento jurídico administrativo debe incluirse el derecho general del ciudadano a la actividad administrativa, en los términos en que venga exigida por las normas aplicables⁷¹⁵. Este derecho debe ser entendido no solo en cuanto a la terminación de los procedimientos administrativos abiertos, sino también respecto a las prestaciones y servicios administrativas en general. Precisamente en estas materias es donde más dificultades surgen, dada la discrecionalidad de la Administración en cuanto al contenido y tiempo de su propia actividad⁷¹⁶. Pero en todo caso, es necesario combatir todo tipo de inactividad, dado que la misma no es sino una de las principales manifestaciones de la mala administración, entendida esta como conducta pasiva o activa de la Administración que no satisfaga las exigencias constitucionales o legales pertinentes, tales como el servicio a los intereses generales, la igualdad, la seguridad jurídica o el cumplimiento de los objetivos materiales impuestos por cada norma jurídica aplicable al caso concreto⁷¹⁷.

En definitiva, hay que considerar que la inactividad o pasividad de la Administración es un supuesto de mal funcionamiento o funcionamiento anormal de los servicios públicos y que tal mal funcionamiento es la causa y justificación de la responsabilidad de la Administración⁷¹⁸. El problema es que en muchas ocasiones es difícil establecer si ha existido o no tal inactividad. En los casos en que se establezca una regulación por ejemplo relativa a la necesidad de inspecciones periódicas, si existe previa denuncia ante la Administración por su inacción o si no se realizan las comunicaciones legalmente previstas, es fácil determinar que se ha producido la referida

incidencia de la legislación sobre libre acceso a las actividades y servicios”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *op. cit.*, p. 354 (nota a pie de página).

⁷¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *op. cit.*, p. 481.

⁷¹⁶ Cfr. GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad de la Administración*, 4ª ed., ed. Aranzadi, Pamplona, 2011, pp. 101 y ss.

⁷¹⁷ GÓMEZ PUENTE, Marcos, *op. cit.*, pp. 60 a 65.

⁷¹⁸ En este sentido la STS de 7 de octubre de 1997 sobre la responsabilidad por inundaciones ocasionadas por la falta del debido cuidado de la ribera y cauce de un río.

inactividad. Sin embargo, en otros supuestos no tan claros, serán los Tribunales los que, en última instancia, determinen si para el caso concreto existe o no inactividad.

Inactividad material y formal

En la doctrina es común distinguir entre la inactividad material, como pasividad de la Administración en cuanto a sus competencias ordinarias, de la inactividad formal, como pasividad de la Administración en un procedimiento⁷¹⁹. La inactividad material supone la inejecución de actos o prestaciones por parte de la Administración. En estos casos, los perjudicados podrán reclamar por vía administrativa y, posteriormente, por vía judicial la prestación de que se trate. Esto es claro en los casos en que se trate de reclamar una prestación no cumplida respecto de un servicio ya establecido. Pero más dificultades plantean los supuestos en que lo que falta precisamente es la creación de un servicio concreto, dada la discrecionalidad de la Administración para establecer el contenido y la misma existencia de los servicios públicos.

NIETO, que es el autor original de la distinción entre inactividad formal y material, señala también la existencia de un tercer tipo de inactividad, la inactividad de efectos trilaterales. Tiene lugar en los casos en que la inactividad tiene efectos no solo en la relación entre la Administración y un perjudicado, sino que también incide en terceros interesados⁷²⁰. No obstante, es importante destacar que las distintas categorías de inactividad no son estancas, en el sentido de que es posible que una inactividad material tenga su origen en una formal (supuesto en que no se ejecute materialmente un acto administrativo por faltar la incoación de un procedimiento administrativo) y viceversa (si por ejemplo en que no se dicta una resolución expresa por faltar una previa notificación)⁷²¹.

El concepto de inactividad formal incluye los supuestos en que deba dictarse una norma concreta y no se ha dictado (por ejemplo en la trasposición de Directivas comunitarias, donde existe una amplia jurisprudencia) o supuestos en que no se aprueban planes urbanísticos por parte de los Ayuntamientos competentes (previendo en muchos casos las normas autonómicas que su inactividad sea suplida por los propias Comunidades Autónomas). No obstante el supuesto más típico de inactividad formal tiene lugar en los casos de silencio administrativo: cuando se incumple el deber de resolver en plazo un determinado procedimiento, adoptando la resolución que corresponda.

En todo caso, la inactividad tanto formal como material pueden dar lugar a responsabilidad por parte de la Administración, pudiendo exigirse indemnización por los daños que se hubiesen ocasionado (SSTS de 8 de mayo de 2001 y 3 de diciembre de

⁷¹⁹ NIETO GARCÍA, Alejandro, "La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo", originariamente en RAP n. 37 (1962) reproducido en Documentación Administrativa, n. 208 (1986), p. 80.

⁷²⁰ NIETO GARCÍA, Alejandro, "La inactividad material de la Administración: veinticinco años después", Documentación Administrativa, n. 208 (1986), p. 24.

⁷²¹ GÓMEZ PUENTE, Marcos, *op. cit.*, p. 150.

2002). Como se indicó en un capítulo anterior, la responsabilidad de la Administración es en esencia una responsabilidad objetiva: basta la existencia de un daño antijurídico para que deba ser indemnizado, sin que sea precisa la concurrencia de culpa por parte de la Administración. Sin embargo, y como también se indicó, en el caso de responsabilidad por inactividad administrativa algunos autores entienden que debe matizarse el carácter puramente objetivo de la responsabilidad. Ello es así porque en buena medida la responsabilidad de la Administración por su inactividad, suele asociarse a una cierta idea de negligencia de la misma⁷²². Sin embargo, no todos los autores entienden que incluso en los supuestos de responsabilidad por inactividad quepa hablar de responsabilidad subjetiva o basada en la culpa⁷²³.

Recurso contra la inactividad

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que también es posible interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, mediante el cual se exija el cumplimiento de las prestaciones concretas que la Administración estuviera obligada a hacer en virtud de disposición general, acto, contrato o convenio administrativo, así como la ejecución de sus actos firmes no ejecutados, tal y como establece el art. 29 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En realidad este precepto sigue el criterio establecido anteriormente y respecto de algunos casos en que nuestra jurisprudencia habría admitido que los interesados recurran frente a la inactividad de la Administración. Así por ejemplo la reclamación frente a un Ayuntamiento para que ejecute obras que favorezcan la accesibilidad y utilización de la vía pública por parte de personas con discapacidad (STS de 9 de mayo de 1986) o la reclamación frente a otro Ayuntamiento por su inactividad respecto a la evacuación de aguas residuales (STS de 25 de abril de 1989). En ambos casos, resueltos con anterioridad al precepto examinado, el TS acude a principios constitucionales (arts. 9.2, 19, 24, 45 y 49 CE) para condenar la inactividad de la Administración, pero no por ello debe desconocerse la utilidad de dicha norma, ya que las sentencias aludidas eran en buena medida una excepción en materia de control jurisdiccional de la inactividad prestacional⁷²⁴. No obstante, no faltan autores que señalan no solo que dicha norma no es totalmente una novedad, sino que, además, en la mayoría de los casos da lugar a “un remedio inútil”⁷²⁵.

⁷²² Para GÓMEZ PUENTE, Marcos, *op. cit.*, p. 1056, “En materia de perjuicios causados por omisión administrativa, la antijuridicidad del daño no es distinguible o separable de la idea de culpa, a pesar de que, con carácter general, el sistema español de responsabilidad sea de carácter objetivo”.

⁷²³ Cfr. AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, “La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, pp. 307 a 309.

⁷²⁴ AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, “Inactividad en la prestación de Servicios Públicos y Control jurisdiccional”, RVAP, n. 57 (mayo-agosto 2000), p. 147.

⁷²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Control jurisdiccional de la inactividad y de la vía de hecho”, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, n. 2 (1999).

La jurisprudencia ha aplicado estrictamente el art. 29 LRJCA en el sentido de considerar que no cabe invocar su aplicación en “el supuesto en que exista un margen de actuación u apreciación por la Administración”. Ello implica que si lo que ha ocurrido es que no se ha dictado un acto exigido por una disposición general, para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos, “los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo” (STS de 14 de diciembre de 2007). Es decir, para aplicar el precepto debe existir “disposición, acto, contrato o convenio [que] establezca una prestación de forma clara y concreta en favor de una persona determinada” (STSJ de Madrid de 2 de diciembre de 2015).

Finalmente, hay que señalar que la reclamación contra la Administración en los casos de inactividad de la misma conforme al art. 29 LRJCA es compatible con la solicitud de indemnización de daños y perjuicios, conforme al apartado 2 de su art. 31⁷²⁶.

Sanciones contra los particulares ocasionadas por la inactividad administrativa

Es necesario, finalmente, señalar que la inactividad de la Administración ha dado lugar en ocasiones a tener que aplicar medidas coercitivas contra los ciudadanos por haber realizado actuaciones proscritas por el Derecho administrativo y que podían haberse evitado si no se hubiera dado dicha pasividad. Es frecuente que se establezcan sanciones, incluso penales, que, en última instancia, tienen su origen en el “vacío legal que deja el hecho de que la Administración no cumpla debidamente con su función de proteger ciertos bienes jurídicos colectivos, ora no obligando a regularizar la actividad a sus titulares ora no imponiendo la sanción a los culpables por los daños causados”⁷²⁷.

1.3. Requisitos para apreciar la responsabilidad de la Administración

Como se ha señalado anteriormente, la Administración es responsable por los daños derivados del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pero para que pueda apreciarse su responsabilidad es necesario que concurren ciertos requisitos que han sido perfilados legal y jurisprudencialmente (por ejemplo en las SSTS de 24 de marzo de 1992 o de 5 de octubre de 1993). Tales requisitos son esencialmente: que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Que pueda establecerse una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin que concurren circunstancias que puedan enervar el nexo causal, tales como la fuerza mayor o la conducta propia del perjudicado. Que la lesión sea

⁷²⁶ ARANA GARCÍA, Estanislao, “La “pretensión accesoria” de indemnización por daños y perjuicios en el proceso contencioso-administrativo”, RAAP, n. 100 (enero-abril 2018), p. 27.

⁷²⁷ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “De nuevo sobre la jurisprudencia constitucional (STC 30/1996) sobre cuestiones prejudiciales e incidentales”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, n. 1 (1999), p. 1927.

antijurídica, entendida como la ausencia de la obligación de soportar el referido daño por parte del ciudadano. Y que la reclamación se efectúe en el plazo de un año desde que se ocasionó el citado daño. Son por tanto, cuatro requisitos que se examinan a continuación, si bien la antijuricidad se examina conjuntamente con el daño indemnizable y el plazo para reclamar se examinará posteriormente, junto con el procedimiento de reclamación.

1.3.a) Daño indemnizable

En principio son indemnizables todos los daños o lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos y que no tuvieran obligación de soportar, siempre que no se hayan producido por fuerza mayor y se trate de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado (art. 32.1 y .2 LRJSP). La jurisprudencia ha incluido claramente entre los daños indemnizables, los causados a la propiedad y demás derechos reales. Se incluyen también los daños corporales y, según la jurisprudencia más reciente, los daños morales.

El daño susceptible de indemnización debe ser un daño efectivo, o sea, no eventual o simplemente posible. En general es necesario que el que haya sufrido el daño pruebe que efectivamente lo ha sufrido. No obstante, en la STEDH de 16 de noviembre de 2004 se consideró en un asunto relativo a daños sufridos por contaminación acústica, que dado que la Administración (española en este caso) previamente había admitido la existencia de una zona saturada acústicamente, se invertía la carga de la prueba en cuanto a la efectividad del daño sufrido.

El daño ha de ser evaluable económicamente, si bien en los casos de daños corporales o psíquicos, la jurisprudencia ha matizado dicho requisito, al no existir un precio de mercado, que sería el aplicable a los daños materiales. No es imprescindible que el daño esté evaluado en el momento de presentar la reclamación administrativa o la demanda judicial, ya que puede posponerse al momento de ejecución de la sentencia (STS de 13 de noviembre de 1981). La individualización del daño determina que no son indemnizables aquellos supuestos en que se trate de una carga común a todos los administrados, sino que debe ser posible concretarlo en el patrimonio del afectado o afectados. Y, por último, no existe obligación de soportar el daño, si este es antijurídico, es decir, si no hay un título legítimo que justifique la carga impuesta al administrado (como ocurriría en el caso de ejercicio normal de la potestad urbanística).

La necesidad de que exista un daño efectivo sufrido por un particular que no tenga la obligación de soportarlo, para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, es especialmente relevante en el caso de la inactividad administrativa. Y ello es así porque, por su propia naturaleza, no toda inactividad administrativa debe dar lugar a responsabilidad, y entre otras razones, dado que entender lo contrario y sancionar de forma global todo tipo de inactividad administrativa implicaría una situación insostenible para el sistema. Por tanto, para que proceda la indemnización, el

daño debe ser antijurídico, efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.⁷²⁸ .

1.3.b) Causalidad

La causalidad que debe existir con relación al daño indemnizable supone que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Pueden aplicarse los criterios generales relativos a la existencia de causa establecidos en general en la legislación administrativa y también los criterios establecidos por la doctrina civil y penal. PARADA destaca dos teorías por su importancia: la equivalencia de las condiciones y causación adecuada. La primera considera como causa del daño “todos los hechos o acontecimientos que coadyuvan a su producción de forma que, sin su concurso el daño no se habría producido apareciendo todos, por tanto como condición necesaria para la producción de aquel”. La segunda considera que deben concurrir varios hechos en la producción de un daño debe aislarse aquel que lleve consigo la mayor posibilidad o probabilidad de haber generado el daño⁷²⁹. El problema que plantea esta teoría está en la dificultad de seleccionar qué elemento es el que determina el daño causado. En general nuestra jurisprudencia suele utilizar ambas técnicas. En numerosas ocasiones utiliza el criterio de causalidad adecuada cuando determina la incidencia de una causa eficiente en la producción del daño. Esto tiene lugar en los casos en que un hecho sea el determinante de la producción del daño (por ejemplo la STS de 30 de marzo de 1982). En otras ocasiones aplica la tesis de la equivalencia por ejemplo si hay un hecho de un tercero que determina la responsabilidad solidaria del mismo con la Administración (STS de 28 de junio de 1983).

Si concurren causas de exoneración de responsabilidad, la causalidad queda excluida. La LRJSP excluye expresamente la responsabilidad de la Administración en los casos de fuerza mayor. Suele entender la doctrina que la fuerza mayor se origina por un acontecimiento externo al bien o patrimonio que resulta dañado cuando, además, tal acontecimiento determina la imposibilidad de evitar que se produzca el daño⁷³⁰. En realidad la fuerza mayor no supone negar la existencia del daño, sino más bien ataca a la relación causalidad entre el daño producido y la responsabilidad⁷³¹.

⁷²⁸ AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, p. 306.

⁷²⁹ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *op. cit. Tomo II*, p. 511.

⁷³⁰ No obstante, lo cierto es que esta condición de “externalidad” de la fuerza mayor, ha sido matizado tanto por el Consejo de Estado como por el Tribunal Supremo (cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, p. 184).

⁷³¹ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, *op. cit.*, p. 72.

También es posible la exoneración en los casos en que exista un acto realizado por un tercero, distinto tanto del causante del daño como del perjudicado. Nuestra jurisprudencia ha ido evolucionando de exigir, para que existiera responsabilidad de la Administración, que no concurriera hecho alguno por parte de un tercero (por ejemplo en la STS de 10 de marzo de 1969) a entender que el hecho realizado por un tercero no exonera a la Administración (STS de 23 de mayo de 1983). Esto ha tenido trascendencia especialmente en casos en que se ha producido un acto terrorista y la Administración no ha actuado con la debida diligencia (STS de 31 de enero de 1996).

Lógicamente tiene mayor relevancia en la exclusión de la responsabilidad, el acto que es efectuado no por un tercero sino por el propio perjudicado. No es de extrañar que nuestra jurisprudencia excluyera expresamente la causalidad en los casos en que existiera alguna culpa en la víctima (STS de 11 de noviembre de 1981). Sin embargo, posteriormente ha venido a admitir la culpa incluso si concurre culpa del perjudicado (STS de 4 de febrero de 1985)⁷³².

Responsabilidad concurrente

Un último supuesto trascendente en la relación de causa en la producción del daño, tiene lugar cuando participan en el daño varias Administraciones. Es el supuesto de responsabilidad concurrente a que se refiere el art. 33 LRJSP. En los casos en que haya actuación conjunta de varias Administraciones, su responsabilidad es solidaria. No obstante si hay un instrumento jurídico que regule la actuación conjunta de dichas Administraciones, el mismo puede determinar cómo se distribuye la responsabilidad entre las distintas Administraciones. También es posible dicha distribución atendiendo a criterios de de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención para fijar la responsabilidad que corresponde a cada una de ellas. Si no es posible dicha distribución, debe prevalecer el criterio de responsabilidad solidaria. Posiblemente para evitar dilaciones, el propio precepto ha introducido un plazo de 15 días en el que las distintas Administraciones implicadas expongan cuanto sea procedente a la Administración que, en su caso, sea competente. Este plazo permite, además, una mayor seguridad jurídica⁷³³.

Nexo causal

En los supuestos de daños producidos por la inactividad de la Administración suele ser más complicado establecer la relación causal que en aquellos en que es su actividad la que produce el daño. La jurisprudencia ha entendido que se para que exista responsabilidad por inactividad debe darse claramente el nexo causal, admitiendo distintos supuestos⁷³⁴. En algunas SSTs como las de 27 de octubre de 1998 y la de 4 de

⁷³² Cfr. MANTECA VALDELANDE, Víctor, "Responsabilidad patrimonial administrativa concurrente con la de sujetos de derecho privado", *Actualidad Administrativa*, n. 5 (2010), p. 3.

⁷³³ GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *La responsabilidad de las Administraciones públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, ed. Atelier, Barcelona, 2017, p. 62.

⁷³⁴ Cfr. PECES MORATE, Jesús Ernesto, "La responsabilidad administrativa. El nexo causal. Últimas orientaciones jurisprudenciales", en *Cuadernos de Derecho Local*, n. 8 (junio 2005), p. 81.

octubre de 1999, se indica que basta con que exista nexo causal entre la inactividad de la Administración y el daño causado para establecer la correspondiente responsabilidad, sin que se requiera probar la posible negligencia de la Administración ni tampoco que el que ha sufrido el daño ha actuado con prudencia. Además, en los casos de responsabilidad por inactividad de la Administración también es posible que se produzca la concurrencia de culpas entre la misma Administración, el perjudicado o un tercero, de forma análoga a los supuestos de actividad indicados anteriormente.

La exigencia del nexo causal es especialmente relevante a la hora de considerar la responsabilidad de la Administración: dado que dicha responsabilidad es objetiva pudiera considerarse que todo daño producido en los administrados es susceptible de indemnización, con independencia de que su origen tenga lugar o no en una actividad (o inactividad) de la Administración. Sin embargo no puede considerarse que dicha responsabilidad objetiva de la Administración suponga que la misma se convierta en una aseguradora universal de todo daño sufrido por los administrados⁷³⁵. Precisamente la exigencia de que exista dicho nexo causal impide que se produzca tal situación de responsabilidad universal.

1.4. Alcance y contenido de la indemnización

En principio debe pensarse que toda lesión que sufra el particular en sus bienes y derechos es susceptible de ser indemnizada. También debe entenderse que ha de ser objeto de indemnización no solo el daño efectivamente causado (o daño emergente) sino también el lucro cesante. Se trataría, por tanto, de indemnizar todo el daño sufrido; es el principio de total indemnidad señalado por el Tribunal Supremo (entre otras, las SSTs de 20 de mayo de 1977, 24 de enero de 1997 y 9 de febrero de 2002). Una cuestión problemática que surge inmediatamente en cuanto que se trata de indemnizar el daño sufrido es precisamente cómo valorarlo. El art. 34.2 LRJSP se refiere expresamente a varios criterios de valoración: los establecidos en la legislación de expropiación forzosa, en la legislación fiscal y demás normas aplicables (parece posible acudir en caso de fallecimiento a lo establecido en la normativa de Seguros y de Seguridad Social) y el valor de mercado. Si el valor de mercado está claramente establecido, parece que debe tomarse como referencia. Debe señalarse, no obstante, que los tribunales solían acudir a criterios de indemnizaciones tasadas aplicables en otros ámbitos legislativos, como la legislación sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (cfr. STC 181/2000, de 29 de junio).

Para evitar el problema relativo a la inflación el art. 34.3 LRJSP permite que el importe de la indemnización, fijado el día en que la lesión se produjo efectivamente, sea actualizado (con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el

⁷³⁵ STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de marzo de 2007. Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando, "Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa", REDA n. 94 (segundo trimestre 1997), pp. 187 y 188.

Instituto Nacional de Estadística, que ha venido a sustituir a estos efectos al Índice de Precios al Consumo).

En realidad puede apreciarse que la regulación actual del cálculo de la compensación se acerca a los criterios que ha mantenido nuestra jurisprudencia, que ha señalado reiteradamente la necesidad de que la indemnización alcance la reparación integral de los daños y perjuicios (STS de 5 de julio de 2006).

En cuanto a las formas de pago de la indemnización, se permite el pago en especie (las SSTS de 14 de febrero de 1990 y la de 18 de octubre de 2010 recogen supuestos específicos de reparación *in natura*, en concreto la ejecución de una obra de reparación y una asistencia sanitaria respectivamente) y en dinero, en un solo pago o mediante pagos periódicos, atendiendo a las circunstancias y previo acuerdo con el interesado (art. 34.4 LRJSP).

Por último, debe al menos señalarse la existencia de un fenómeno relativamente reciente, especialmente en cuanto a las Administraciones públicas más pequeñas, que es la contratación de seguros de responsabilidad extracontractual por parte de dichas Administraciones, en previsión del pago de las indemnizaciones a que pudieran ser condenadas las mismas. Con ello se pretendería ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos y al mismo tiempo proteger el patrimonio de las Administraciones mediante la distribución del riesgo con las compañías aseguradoras. Se trata de una cuestión que no cabe examinar a continuación, pero de gran trascendencia práctica y complejidad técnica, carente de regulación y que genera importantes problemas de seguridad jurídica⁷³⁶.

1.4. a) La indemnización como estímulo para la eficaz actuación de la Administración

De lo señalado hasta ahora resulta evidente que la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene como finalidad esencial indemnizar el daño o lesión sufridos por los particulares por culpa de la misma. Sin embargo, cabe entender que la institución de la responsabilidad puede suponer además un estímulo para que la Administración actúe correctamente, evitando que se produzca dicho daño o lesión. Aunque suele considerarse por la doctrina que la finalidad esencial de la responsabilidad patrimonial de la Administración es resarcir el daño sufrido más que sancionarla por haber producido dicho daño⁷³⁷, lo cierto es que la misma responsabilidad de la

⁷³⁶ Cfr. GAMERO CASADO, Eduardo, "El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, pp. 221 a 292.

⁷³⁷ Cfr. PEÑA LÓPEZ, Fernando, *La culpabilidad en la responsabilidad civil extracontractual*, ed. Comares, Granada, 2002, pp. 200 y 201.

Administración puede cumplir otras funciones, entre las que destaca el control preventivo del buen funcionamiento administrativo⁷³⁸.

Dicho de otra forma, la responsabilidad de la Administración debe abordarse no solo desde la perspectiva de las garantías individuales de los ciudadanos frente a la Administración, sino también como instrumento para asegurar la eficacia de la misma Administración⁷³⁹. No obstante todo lo anterior, no cabe desconocer las grandes dificultades que conlleva utilizar la responsabilidad patrimonial como mecanismo para alentar una mayor eficacia de la Administración. Y no sería realista ignorar que aunque la responsabilidad de la Administración puede servir como control contra el funcionamiento anormal de misma, a veces puede ocurrir que se abuse de dicha institución. Es decir, podría acudir a ella de forma indiscriminada, buscando una posible indemnización partiendo de la cómoda concepción de que siempre contamos con la posibilidad de exigir responsabilidad, que siempre podemos reclamar la presencia de la Administración pública sobre el escenario lo que supondría no solo desvirtuar el régimen de responsabilidad pública, sino también atentar contra las bases mismas de la responsabilidad⁷⁴⁰.

Es difícil que la responsabilidad cumpla una función preventiva si la misma es fijada de forma objetiva, sin que la culpa actúe como elemento determinante⁷⁴¹. Es decir, el hecho de que la obligación de indemnizar se fije atendiendo no tanto al comportamiento correcto o incorrecto del causante del daño como al daño efectivamente sufrido, supone que sea difícil que dicha indemnización implique que la Administración cambie de forma de actuar. No obstante dicho argumento, lo cierto es que puede considerarse que en materia de inactividad de la Administración es donde la responsabilidad puede y debe cumplir una función preventiva del comportamiento pasivo u omisivo de la Administración⁷⁴², ya que no se trataría de tener que determinar si ha de realizarse una actuación u otra para evitar la responsabilidad, sino que precisamente de lo que se trata es de que la Administración debe actuar si quiere evitar la mencionada responsabilidad.

⁷³⁸ MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 145 y 353.

⁷³⁹ MARTÍN REBOLLO, Luis, "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones públicas" en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. III, ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 2.791.

⁷⁴⁰ FUERTES LÓPEZ, Mercedes, "¿Ha de responder también la Administración de las pérdidas financieras?", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. II, p. 1158.

⁷⁴¹ Cfr. MARTÍN REBOLLO, Luis, "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general reflexión crítica", *Documentación Administrativa*, nn. 237-238 (enero-junio 1994), pp.11 a 104.

⁷⁴² AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, pp. 301 y 302.

Pero lo señalado ahora mismo enlaza con otra dificultad o problema: hasta qué punto la responsabilidad permite que la Administración depure su actuación. Si de lo que se trata es de controlar que la actuación de la Administración resulte adecuada, y la responsabilidad y alcance de esta se fija caso a caso por los Tribunales, parece que el control de la Administración, la determinación de cómo ha de actuar, está abocada a un sistema casuístico. Parece, por tanto, un mecanismo insuficiente y no tan adecuado como los estándares de calidad que pueden obtenerse a través de la adecuada normativa⁷⁴³.

1.5. El procedimiento de reclamación del daño ocasionado por la Administración

Como se indicó anteriormente, la regulación del procedimiento para reclamar por daños a la Administración se encuentra en la LPACAP. Viene a derogar expresamente al Reglamento de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo y que se dictó en desarrollo de la LRJ-PAC. El procedimiento se configura como una especialidad dentro del procedimiento administrativo común. Esto supone una novedad porque en la normativa anterior se regulaba como un procedimiento especial y no como un procedimiento administrativo común, con algunas especialidades. Precisamente, el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015 criticó que el procedimiento de reclamación patrimonial contra la Administración se regulara como un procedimiento especial dentro del procedimiento administrativo común, cuando en realidad debía entenderse que más bien se trataba de una institución distinta, tal y como hasta ahora se había regulado.

En cualquier caso, al incardinarse el procedimiento de reclamación del daño dentro del general administrativo, si bien con algunas especialidades, deberán aplicarse de forma obligatoria los pertinentes medios electrónicos. Tales medios electrónicos están previstos en la propia y nueva legislación administrativa y no en una ley especial y separada, lo que puede entenderse que es un acierto legislativo⁷⁴⁴.

También es otro acierto legislativo la posibilidad de que el procedimiento de reclamación del daño se tramite con arreglo al procedimiento abreviado previsto en general para el procedimiento administrativo (si bien hay que reconocer la necesidad de un mayor desarrollo reglamentario o jurisprudencial)⁷⁴⁵. Tal procedimiento supone esencialmente una reducción de los plazos y que no sean necesarias actuaciones

⁷⁴³ Cfr. NAVARRO MUNUERA, Andrés Eduardo, "El papel de la jurisdicción contencioso-administrativa en la garantía de la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración", en MONTORO Y CHINER, M. Jesús (Coord.), *La justicia administrativa. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, ed. Atelier, Barcelona, 2003, p. 663.

⁷⁴⁴ GAMERO CASADO, Eduardo, "Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", REDA, n. 175 (enero-marzo 2016), p. 15.

⁷⁴⁵ GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *op. cit.*, p. 79.

probatorias, pero para que sea aplicable se requiere que se establezcan de forma plena la causalidad entre el servicio público y el daño, su valoración y la cuantía de la indemnización.

El procedimiento puede iniciarse de oficio o a petición de los interesados (art. 65 LPACAP), en el plazo de 1 año (lo que coincide con el plazo establecido en el art. 1902 CC respecto de la responsabilidad extracontractual), computado desde que se ha producido el hecho o acto que motive la indemnización o desde que se manifieste su efecto lesivo, aunque existe especial si se sufre daño personal (desde la curación o desde la fijación de las secuelas sufridas) y si el daño deriva de un acto nulo (desde la declaración de tal nulidad), todo ello conforme al art. 67 LPACAP⁷⁴⁶. No obstante la determinación exacta del momento a partir del cual debe computar la prescripción de la acción es un problema difícil de resolver, especialmente si se trata de daños de carácter personal⁷⁴⁷.

Para que se inicie el procedimiento a petición del interesado, este debe dirigirse a la Administración correspondiente, pero en el caso de que concurren varias Administraciones responsables para determinar a cuál de ellas reclamar hay que atender a las reglas o estatutos que rijan la Administración colegiada o, en su defecto, habrá de dirigirse contra la Administración con mayor participación en la financiación del servicio público del que se derive el daño.

No obstante, como se señaló anteriormente, también es posible que el procedimiento se inicie de oficio (reconociéndose hasta cuatro supuestos: por propia iniciativa, por orden de superior, por petición razonada de otros órganos no competentes o con función de de investigación o inspección, y por denuncia). En este caso el acuerdo de iniciación debe notificarse a los interesados presuntamente perjudicados para que aporten las alegaciones, documentos e información, y propongan las pruebas que estimen pertinentes. Incluso si los interesados no comparecen debe continuar el procedimiento. Pero lo cierto es que la iniciación y la continuación del procedimiento suelen producirse a instancia de los interesados y no de oficio: la participación de los presuntamente lesionados no es imprescindible, pero sí es importante a efectos por ejemplo de acreditar los hechos y el daño sufrido.

Dentro de la regulación procedimental debe destacarse la novedad que supone la posibilidad de terminación convencional, mediante acuerdo indemnizatorio con el particular. Esta terminación es posible en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, aunque también durante dicho trámite de audiencia el interesado puede proponer dicha terminación convencional.

⁷⁴⁶ El que el plazo sea de prescripción y no de caducidad conlleva, entre otras circunstancias, el hecho de que es posible que concorra causa de interrupción que determine el reinicio del cómputo del plazo de nuevo y por entero cuando cesa la causa que lo interrumpió, como recuerda ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "El plazo para pedir responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, p. 184.

⁷⁴⁷ MUGA MUÑOZ, José Luis, "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas", *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 4 (diciembre 2003).

Y por último, dentro de lo que es el procedimiento, hay que destacar dos cuestiones. En primer lugar, en los casos en que el daño haya sido ocasionado por un acto administrativo, es imprescindible que, además, este sea declarado nulo. Y en segundo lugar, tratándose de daño originado con ocasión de una ejecución de contratos administrativos, si existe además hechos imputables a la Administración o algún defecto en el proyecto, el interesado perjudicado puede dirigirse al órgano de contratación para que, previa audiencia del contratista, se determine a qué parte contratante corresponde la responsabilidad por daños.

1.5.a) Jurisdicción competente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración

Desde el punto de vista jurisdiccional, se han planteado algunos problemas. En principio, nuestra legislación tradicionalmente determinaba la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero también se atribuía la competencia a la Jurisdicción ordinaria en los casos en que la responsabilidad tuviera su origen en relaciones de Derecho privado (art. 41 LRJAE). Esto determinó que en numerosos casos la jurisdicción civil e incluso la social, se consideraran competentes para resolver supuestos de responsabilidad muy variados. La doctrina entendió casi de forma unánime que con la LRJ-PAC se establecía claramente un sistema de competencia exclusiva a favor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁷⁴⁸. Sigue este criterio, sin lugar a dudas, el art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sin embargo existe una importante excepción respecto a la responsabilidad subsidiaria que corresponde a los entes públicos por daños causados por sus servidores públicos en el ámbito penal conforme al art. 121 CP. Esta vía penal para obtener reparación plantea importantes problemas prácticos y teóricos. Lo lógico sería que, en su caso, la indemnización y reparación del daño se estableciera en un procedimiento contencioso-administrativo posterior al procedimiento penal y no en este mismo⁷⁴⁹. El art. 37 de la LRJSP reitera esta situación al remitirse a lo establecido en la legislación penal. No obstante, este precepto compatibiliza la reclamación de responsabilidad penal con la responsabilidad patrimonial, salvo que los hechos sea necesarios establecerlos en el orden penal, en cuyo caso habrá que esperar a la finalización del procedimiento penal.

1.6. La responsabilidad por actos de la Administración de justicia y del poder legislativo

⁷⁴⁸En este sentido se manifiesta, por ejemplo, REBOLLO PUIG, Manuel, “La reclamación de la indemnización, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, p. 98.

⁷⁴⁹ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *op. cit.* Tomo II, p. 519.

En los últimos años se ha venido a considerar que la responsabilidad del Estado recae no solo en su actividad ejecutiva sino también en la legislativa y judicial. Por tanto la responsabilidad es predicable tanto de las Administraciones públicas, entendido como Poder ejecutivo, como del Poder legislativo y del Poder judicial. Es decir, como se señaló anteriormente, la responsabilidad de la Administración se extiende además a la Administración de justicia e incluso al poder legislativo (siendo esta regulación de responsabilidad del legislador, una de las novedades más importantes de la LRJSP, como se señaló anteriormente).

1.6.a) Responsabilidad por actos de la Administración de Justicia

Para que sea exigible responsabilidad a la Administración de justicia se requiere, al igual que respecto a la Administración general, que el daño sea efectivo, evaluable e individualizado, sin que la mera revocación o anulación de resoluciones judiciales presuponga por sí sola derecho a indemnización. Su regulación se fundamenta en el art. 121 CE y se encuentra esencialmente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio (arts. 292 y ss.)⁷⁵⁰. No corresponde realizar en este momento ni siquiera un análisis somero de esta responsabilidad y de sus características, aunque sí cabe referirse de forma breve al retraso como funcionamiento anormal de la Administración de justicia. En concreto, debe atenderse a los supuestos de dilación en los procedimientos judiciales, tan frecuentes, por desgracia, en una Justicia tradicionalmente lenta. Tales retrasos han preocupado a la doctrina, en cuanto que suponen no cumplir con lo que debería ser un estándar de normalidad⁷⁵¹. La dilación indebida es un concepto jurídico indeterminado, que debe ponerse en relación con lo que será el plazo razonable dentro del cual debe desarrollarse cualquier proceso (STC 109/1997, de 2 de junio). Este es un criterio que debería entenderse aplicable a toda la Administración en general: la necesidad de que resuelva y actúe con una diligencia mínima y en un plazo razonable.

Responsabilidad del Tribunal Constitucional

Un supuesto que no puede englobarse propiamente en la responsabilidad de la Administración de Justicia, es la posible responsabilidad del Tribunal Constitucional, especialmente en los casos de retraso o funcionamiento anormal del mismo⁷⁵². Las SSTs de 16 y 29 de septiembre de 2014 señalaron que la única regulación legal en esta materia, más allá del principio general de responsabilidad de los poderes públicos consagrado en el apartado 3 del art. 9 CE, se encontraba en el apartado 5 del art. 139 LRJ-PAC (en la actualidad es aplicable el apartado 8 del art. 32 LRJSP). En este

⁷⁵⁰ Esta ley fue pionera, dentro de los países de la Unión Europea, al reconocer la responsabilidad del Estado en los supuestos de resoluciones judiciales irrecurribles (DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, "El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", RAP, n. 199 (enero-abril 2016), p. 173).

⁷⁵¹ COBREROS MENDEZONA, *La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*, ed. Civitas, Madrid, 1998, pp. 35 y ss.

⁷⁵² En este sentido el dictamen del Consejo de Estado de 6 de julio de 1995 (expediente n. 1054/1995).

precepto se señala la responsabilidad del TC respecto a la tramitación de los recursos de amparo y en las cuestiones de inconstitucionalidad, pero no en los supuestos de recursos de anticonstitucionalidad. Hay que entender que es una opción del legislador, de modo que los particulares no podrían exigir responsabilidad por los supuestos daños que les ocasionara el retraso en la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad.

1.6.b) Responsabilidad por actos del Poder legislativo

Respecto a la responsabilidad por actos del poder legislativo, hay que considerar que la misma se deriva de la propia CE ya que en su art. 9.3 se establece la responsabilidad de los poderes públicos, sin establecer ninguna otra distinción. Han existido algunos intentos doctrinales y jurisprudenciales de señalar como posible fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado al principio de confianza legítima, al entender que dicha responsabilidad se produciría por el quebranto de la seguridad jurídica o “de la certidumbre que muestran los particulares hacia el mantenimiento, al menos durante un período de tiempo razonable, de una determinada situación jurídica”⁷⁵³. Suele señalarse que su origen estará en el Tribunal de Justicia Europeo, inspirado este, a su vez, en la jurisprudencia alemana⁷⁵⁴. No obstante, GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que es dudoso que en el Derecho comunitario dicho principio sirva como fundamento para la responsabilidad patrimonial por genuinos actos legislativos⁷⁵⁵. En todo caso, lo cierto es que el principio de confianza legítima ha sido utilizado no solo para justificar la responsabilidad del Estado en caso de cambios normativos, sino también en supuestos en que dicha responsabilidad deriva de aspectos contractuales o de actos derivados del procedimiento administrativo⁷⁵⁶.

En la regulación del art. 32 LRJSP se distinguen -en su apartado 2- tres supuestos distintos: responsabilidad derivada de actos legislativos, en la medida establecida por los mismos, responsabilidad por leyes declaradas inconstitucionales y responsabilidad derivada de normas contrarias al Derecho de la Unión Europea. Este precepto tiene su antecedente inmediato en el art. 139.3 de la LRJ-PAC, si bien en este precedente solo se establecía responsabilidad si la propia ley generadora del daño lo establecía expresamente⁷⁵⁷. La nueva regulación recoge además los otros dos supuestos

⁷⁵³ ALONSO GARCÍA, María Consuelo, “La responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T.I, p. 514.

⁷⁵⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, RAP, n. 159 (septiembre-diciembre 2002), p. 175.

⁷⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El principio...”, p. 189.

⁷⁵⁶ Cfr. MEDINA ALCOZ, Luis, “Confianza legítima y responsabilidad patrimonial”, REDA, n. 130 (abril-junio 2006), pp. 275 a 326.

⁷⁵⁷ Analiza con detalle este precepto de la LRJ-PAC QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “La responsabilidad del Estado legislador”, en RAP, n. 135 (septiembre-diciembre 1994), pp. 123 a 135.

de responsabilidad: la derivada de leyes inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión. Ambos supuestos ya habían sido perfilados por la jurisprudencia, en algunos casos con un alcance muy general⁷⁵⁸. No obstante, no recoge otro supuesto de responsabilidad que debería entenderse equivalente a los dos plasmados en la norma, que es el de los daños ocasionados por la falta de trasposición de una Directiva comunitaria que conceda derechos concretos a los particulares.

Distintos supuestos

El primer supuesto de responsabilidad se deriva, en suma, de la lesión que sufran los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen. Debe entenderse que esta responsabilidad tiene lugar esencialmente en los casos en que se produzca desposesión de bienes o servicios de los particulares.

En los casos en que se produce privación de derechos en virtud de una nueva ley, caben dos soluciones legislativas antagónicas, según se respeten o no los derechos existentes en el momento de promulgación de la nueva ley. Esto puede producirse incluso si los casos son semejantes. En este sentido, la Ley de aguas de 1985 estableció el carácter público de las aguas subterráneas, pero respetando los aprovechamientos privados ya existentes⁷⁵⁹. Sin embargo, la Ley de Costas de 1989 no sigue un criterio semejante, ya que respecto de las fincas enclavadas dentro del dominio público marítimo-terrestre, lo único que se reconoce a sus propietarios es la posibilidad de que se les conceda una concesión administrativa sobre tales bienes (apartado 1 de la DT 1ª LC). La STC 149/1991, de 4 de julio, ha considerado que tal concesión debe ser entendida como una indemnización, que solo sería ilegítima si no existiera una adecuada base razonable en su cuantía⁷⁶⁰. Por otra parte, la STC de 13 de febrero de 1997 señala que en un supuesto en que la ley no establece indemnización a favor de los propietarios de unos terrenos que pasan de ser urbanizables a rústicos, no cabe alegar

⁷⁵⁸ La STS de 12 de julio de 1999 señala que puede “existir responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados e imprevisibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad que la administración llamada a aplicar la ley”. Dicha sentencia cita otras en sentido análogo como la de 5 de marzo de 1993 o la de 27 de junio de 1994.

⁷⁵⁹ Como se destaca en su Preámbulo, la declaración de las aguas subterráneas como dominio público “no afecta necesariamente a los derechos adquiridos sobre las aguas subterráneas, alumbradas al amparo de la legislación que se deroga, dado el planteamiento opcional de integración en el nuevo sistema que la Ley establece”.

⁷⁶⁰ Critica este criterio y señala los problemas que conlleva su aplicación a los supuestos en que proceda una modificación del deslinde ya efectuado, sobre todo si esa modificación procede de un error previo de la Administración al establecer la línea de deslinde, ALONSO MAS, María José, “La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima”, RAP, n. 198 (septiembre-diciembre 2015), pp. 75 a 127, especialmente pp. 78 y 79.

vulneración del art. 33.3 CE, aunque sí cabe atender a las normas reguladoras de la responsabilidad patrimonial de los actos de los poderes públicos. Además, conforme a nuestra jurisprudencia⁷⁶¹ es posible entender que aunque la norma no prevea indemnización, puede surgir responsabilidad patrimonial de la Administración en base a los principios de la buena fe en las relaciones de la Administración con los particulares, la seguridad jurídica, el equilibrio de prestaciones que debe presidir las relaciones económicas y el de confianza legítima.

También presentan dificultad los supuestos de prohibición de una actividad antes lícita, por razones riesgo o peligro. Parece razonable entender que deban ser indemnizados los daños ocasionados por el cese de la actividad en virtud de derechos ya ejercitados anteriormente. Esto es aún más claro en los casos en que el daño patrimonial se haya producido en virtud de una ley posteriormente declarada inconstitucional.

La importancia de la responsabilidad por los actos del poder legislativo se acentúa por el hecho de que en numerosas ocasiones los órganos legislativos, estatal y autonómicos, han dictado leyes que más bien deberían de haber sido actos de gobierno o actos ejecutivos y sometidos, por tanto, a los controles típicos de la actuación de los órganos administrativos. Debe entenderse, en todo caso, que la responsabilidad del poder legislativo abarca necesariamente tanto las leyes estatales como las autonómicas, y eso a pesar de que las normas legales en ocasiones se refieren solo al “Estado legislador”⁷⁶².

La actual LRJSP establece claramente en su art. 32 la responsabilidad por actos derivados de la aplicación de normas legales declaradas inconstitucionales e, incluso, declaradas contrarias al Derecho de la Unión Europea. Deben cumplirse, no obstante, ciertos requisitos que el propio precepto establece, quizás de forma excesivamente restrictiva, en sus apartados 4 y 5 (respecto de los actos legislativos en caso de norma declarada inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea, respectivamente). En cuanto la responsabilidad por normas legales declaradas inconstitucionales, debe tenerse en cuenta que antes de la reforma de 2015 existía una amplia jurisprudencia en dicha materia⁷⁶³. También tiene origen jurisprudencial la responsabilidad de los Estados miembros en cuanto al cumplimiento en general del Derecho de la Unión Europea (debe destacarse la STJUE en el caso *Francovich* de 19 de noviembre de 1991, que establece claramente la responsabilidad del Estado incumplidor)⁷⁶⁴, responsabilidad que en nuestro país, y a pesar de su carácter

⁷⁶¹ GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASO, Josep Ramon, *Op. cit.*, p. 46.

⁷⁶² GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASO, Josep Ramon, *Op. cit.*, p. 50.

⁷⁶³ Crítica dicha jurisprudencia, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una ley declarada inconstitucional”, *RAP*, n.166 (enero/abril 2005), p. 114.

⁷⁶⁴ COBREROS MENDAZONA, Edorta, “Responsabilidad patrimonial del Estado por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T.I, p. 482

descentralizado, recae esencialmente en el Estado central más que en las Comunidades Autónomas⁷⁶⁵.

Por todo lo señalado, no es de extrañar que haya sido el TJUE el que haya establecido los requisitos necesarios para imponer la correspondiente responsabilidad estatal, de forma que “los particulares perjudicados tienen derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos: que la norma de Derecho de la Unión violada tenga por objeto conferirles derechos, que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares, requisitos ahora recogidos a nivel nacional por el art.32.5 LRJSP”⁷⁶⁶. No obstante, la incorporación de tales requisitos en nuestra legislación ha suscitado algunas dudas en cuanto a su adecuación con la normativa comunitaria⁷⁶⁷.

Hay que destacar, finalmente, que el art. 34 LRJSP establece en el párrafo 2º de su apartado 1 un plazo especial de cinco años, ya que solo son reclamables los daños que se hubieran producido hasta los cinco años anteriores a la declaración de anticonstitucionalidad o contradicción con el Derecho de la Unión Europea.

2. Dos supuestos específicos: responsabilidad por daños en materia de medio ambiente y en urbanismo

Antes de examinar la responsabilidad derivada por daños en el dominio público, hay que referirse a dos casos que presentan analogías con dicho supuesto. Es interesante dicho examen por presentar semejanzas con los daños demaniales pero existiendo, por el contrario, una mayor legislación y jurisprudencia respecto de los mismos. Uno de los supuestos es el relativo a los daños en materia medioambiental. Dada la existencia de importantes puntos de contacto entre la legislación medioambiental y la demanial, cabe preguntarse si las soluciones apuntadas para los daños que afecten al medioambiente es posible aplicarlas a los daños en el dominio público. Como se verá es posible establecer soluciones y medidas comunes en esta materia. También existen respuestas aplicables a la protección del dominio público procedentes de algunas soluciones apuntadas en materia urbanística. En esta materia existen importantes diferencias entre el planeamiento u ordenación del territorio y la protección del dominio público. Pero lo cierto es que pueden aplicarse algunas de sus soluciones, con las debidas

⁷⁶⁵ MARTÍN DELGADO, Isaac, “La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado autonómico”, RAP, n. 199 (enero-abril 2016), p. 60.

⁷⁶⁶ BERBEROFF AYUDA, Dimitry, “Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión: algunas reflexiones sobre su nuevo régimen jurídico”, Revista de Jurisprudencia, Junio-2016, p. 11.

⁷⁶⁷ COBREROS MENDAZONA, Edorta, “La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial”, RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), p. 338.

modificaciones, a ambas instituciones. Especialmente interesante es el examen de los daños producidos por falta de información en materia urbanística ya que, siendo un materia más desarrollada, alguna de sus soluciones pueden aplicarse en materia demanial.

2.1 Daños en el medio ambiente

2.1.a) Legislación relacionada con la responsabilidad medioambiental

Anteriormente se ha examinado de forma resumida, la legislación relativa al medio ambiente. Sin embargo, corresponde ahora referirse a la legislación en esta materia pero relacionada con la protección y correspondiente responsabilidad relativa a dicho medio ambiente. Cabe destacar, en primer lugar, que dicha protección del medio ambiente ha sido objeto de intenso interés internacional en los últimos años. Cabe señalar distintas cumbres de la Tierra auspiciadas por la ONU como las de Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) o la Cumbre sobre Cambio Climático de Doha (2012) que reflejan la necesidad de protección del medio ambiente. Corresponde a los poderes públicos dar respuesta a dicha protección. En tal sentido se manifiesta el art. 45 CE que establece en su apartado 2 la obligación por parte de dichos poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, imponiendo en su apartado 3 responsabilidad penal y administrativa, con obligación de reparar el daño causado por quienes violen las obligaciones de protección y mejora del medio ambiente. En todo caso, la protección del medio, aunque fundamentada en lo establecido en la Constitución, requiere el consiguiente desarrollo legislativo (como se deduce del propio art. 45.3 y 53.3 CE). Tal desarrollo legislativo corresponde en cuanto a su legislación básica al Estado, “sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (art. 149.1.23ª CE), pudiendo además las Comunidades Autónomas asumir “la gestión en materia de protección del medio ambiente” (art. 148.1.9ª CE).

Debe entenderse que el propio art. 45 CE supone el reconocimiento inicial de las potestades administrativas dirigidas a la tutela y protección del medio ambiente. No obstante, este precepto no solo sirve de base a las medidas tuitivas ambientales sino que también ampara el fomento del medio. Es decir, justifica la utilización de medidas de subvención y prestación de servicios protectores y que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Debe entenderse que las medidas de policía, sancionadoras y restauradoras del medio, han de aplicarse en caso de que las medidas preventivas hayan fallado.

Dentro de este marco normativo, son numerosas las normas que se han dictado tanto a nivel estatal como autonómico. Pueden destacarse dentro del ámbito estatal la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (que deroga el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, que a su vez derogaba el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental), la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (que deroga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres), el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el

que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación (que deroga la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, que a su vez derogó la Ley 4/1998, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 3093/1994, del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono), la Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases, y la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (que deroga la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos). Sin embargo la regulación medioambiental no se agota con estas leyes sectoriales, sino que también tienen incidencia en la materia otras como la Ley de Aguas, la de Costas, la de Minas, etc.⁷⁶⁸

En el ámbito del derecho comunitario europeo también existen normas relativas a la protección medioambiental. Los arts. 191 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establecen importantes normas en materia de medio ambiente. El apartado 2 del art. 191 reconoce algunos principios de gran trascendencia en esta materia como los de “cautela y de acción preventiva”, el de “corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma”, y el de que “quien contamina paga”⁷⁶⁹. La UE ha dictado distintas normas en esta materia, pudiendo destacarse las Directivas 85/337/CEE, 92/43/CEE y 96/61/CEE, que establecieron un primer marco normativo europeo en la materia. También pueden señalarse el “Libro Verde sobre reparación del daño ecológico” y el “Libro Blanco sobre responsabilidad ambiental”, que han dado lugar finalmente a Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

2.1.b) Responsabilidad derivada de la legislación medioambiental

Desde un punto de vista constitucional debe señalarse que el art. 45 CE determina la necesidad de establecer medidas de carácter preventivo en materia ambiental y que, en caso de que estas fallen, deberán adoptarse medidas sancionadoras y reponedoras. Por tanto, la prevención debe entenderse como actuación previa y prioritaria a las medidas de policía. Es por ello que en el caso de una actuación deficiente o en el supuesto de una mera pasividad por parte de la Administración, deban derivarse las consecuencias jurídicas que procedan, entre ellas la aplicación del instituto

⁷⁶⁸ También en el ámbito del Derecho penal, cfr. MELERO CANDIL, José María, "Medio ambiente: perspectiva constitucional y protección penal", en VVAA., *Homenaje en memoria...*, op. cit., T. II, pp. 1655 a 1676; en cuanto al supuesto específico de responsabilidad penal en relación con el urbanismo y el medioambiente (y también el dominio público) cfr. SÁNCHEZ ROBERT, María José, *El delito urbanístico (Artículo 319 del Código Penal Español)*, ed. Dykinson, 2014 (versión electrónica, accesible en <https://proview.thomsonreuters.com>).

⁷⁶⁹ El principio de que quien contamina paga, fue ya recogido también por la OCDE en su recomendación del Consejo sobre principios rectores relativos a aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales, de 26 de mayo de 1972.

de la responsabilidad⁷⁷⁰. La mera existencia de un daño medio ambiental puede originar la correspondiente indemnización, sin que para ello deba justificarse mediante la lesión de un posible derecho al medio ambiente⁷⁷¹.

Es importante destacar que la responsabilidad en materia ambiental es doble, ya que por una parte los particulares son responsables en cuanto a su actuación en el medio, y por otra parte, la Administración tiene responsabilidad por el funcionamiento de los servicios en materia ambiental. La responsabilidad de los particulares, simplificando al máximo, resulta de la aplicación del ya mencionado principio de que “quien contamina paga”⁷⁷².

Tal principio está consagrado, como ya se indicó, en la normativa comunitaria europea. Pero lo cierto es que anteriormente a ella, y también a la Constitución, se dictaron normas en materia de protección ambiental, de las que resultaba responsabilidad por las actuaciones contrarias y perjudiciales para dicho medioambiente. Puede destacarse la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico.

En cuanto a la responsabilidad exigible a la Administración en materia medioambiental, cabe señalar que se aplica la legislación reguladora en general de su responsabilidad patrimonial, o sea tanto la LPACAP como la LRSP. Sin embargo, lo cierto es que la utilización de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que se examina con más detalle en un capítulo posterior, presenta importantes problemas como mecanismo de solución reparación de los daños ambientales⁷⁷³, por lo que deberían reforzarse las medidas preventivas y de vigilancia.

Es importante subrayar la existencia de las dos responsabilidades indicadas, la que corresponde a los ciudadanos y la que es atribuible a la Administración. Sin embargo, lo cierto es que en numerosas ocasiones han sido finalmente las distintas Administraciones públicas las que han tenido que afrontar el coste de las reparaciones ambientales por daños que se habían originado no por una actuación administrativa sino por actos de los particulares y que, en buena lógica, serían ellos los que habrían tenido que soportar, precisamente por la aplicación del principio de que quien contamina paga⁷⁷⁴.

⁷⁷⁰ GALERA RODRIGO, Susana, “La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales”, ed. Montecorvo S.A., Madrid, 2001, p. 68.

⁷⁷¹ DÍEZ-PICAZO, Luis, “Los problemas jurídicos de los daños ambientales”, en DÍEZ-PICAZO, Luis, *Ensayos...*, *op. cit.*, T. II, p. 2937.

⁷⁷² GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, *op. cit.*, p. 155.

⁷⁷³ Cfr. ZAMBONINO PULITO, María, “La Administración y la reparación ambiental (Consideraciones sobre la responsabilidad de la Administración por daños al ambiente)”, RAP n. 156 (septiembre/diciembre 2001), p. 416.

⁷⁷⁴ En este sentido sería importante potenciar los seguros de responsabilidad civil en esta materia (cfr. VIGURI PEREA, Agustín, *Globalización y defensa del medio ambiente en el Derecho privado: aplicación* 387

En los dos capítulos siguientes se examinan ambos tipos de responsabilidad: la exigible a los particulares, regulada esencialmente en la Ley 26/2007, y la exigible a la Administración.

2.1.c) Algunos aspectos de la Ley 26/2007

Un paso importante en el reconocimiento de la responsabilidad de los particulares por sus actos que generen contaminación, se da con la Ley 26/2007, de 23 de octubre, que traspone la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medio ambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Debe recordarse que se trata de una Directiva de mínimos, no de armonización total, por lo que los Estados pueden en sus leyes de transposición disposiciones más rigurosas, como así ha ocurrido con la Ley española⁷⁷⁵.

Esta normativa aplica el mencionado principio “quien contamina paga” y recoge, además, un régimen administrativo de responsabilidad objetiva basado también en el principio de prevención. Sin embargo, lo más novedoso de la misma es que establece no solo un sistema de reparación del daño causado una vez establecida y tramitada la correspondiente infracción administrativa sino que proclama la necesidad de prevenir y reparar el daño que pueda llegar a ocasionarse, exista o no una infracción administrativa que lo haya producido. En sentido análogo la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, impone la obligación de recuperar los suelos contaminados, con independencia de que no se haya ocasionado dicha contaminación por una infracción de la normativa administrativa.

Junto a esta normativa debe recordarse la existencia de normas anteriores en las que se establecía la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, o de indemnizar los daños irreparables, así como los perjuicios ocasionados en ciertos supuestos de daños ambientales (así en el art. 94 y ss. LC y en los arts. 313 y 316 LPu, que tienen su origen en los arts. 121 y 124 Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y Marina Mercante, art. 118 LA, o en los actualmente derogados Reales Decretos 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras, y Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos).

Régimen administrativo de responsabilidad

El régimen de responsabilidad administrativa establecido por la Ley 26/2007 supone que la Administración puede instar la adopción de medidas preventivas o

del principio "quien contamina paga" y régimen de la responsabilidad civil objetiva: derecho español, europeo, norteamericano y japonés, ed. Fundación Registral, Madrid, 2009, pp. 99 a 107).

⁷⁷⁵DE LAS HERAS OJEDA, Mariola, “Responsabilidad ambiental: el derecho español y comunitario”, Revista electrónica de Derecho ambiental, n. 17 (junio 2008), apartado III.3.

reparadoras del daño ambiental. Como señala su Preámbulo “se trata, efectivamente, de un régimen administrativo en la medida en la que instituye todo un conjunto de potestades administrativas con cuyo ejercicio la Administración pública debe garantizar el cumplimiento de la ley y la aplicación del régimen de responsabilidad que incorpora. Se separa, pues, de la responsabilidad civil clásica en la que los conflictos entre el causante del daño y el perjudicado se dirimen en sede judicial”. Dicha responsabilidad es, además, compatible con la derivada de una infracción penal o administrativa y sus correspondientes sanciones⁷⁷⁶. La responsabilidad administrativa establecida en la ley se extiende a aquellos recursos naturales susceptibles de daño medioambiental como las aguas, el suelo, la ribera del mar, las especies de flora y fauna silvestre o el hábitat de las especies silvestres autóctonas. Pero quedan excluidos los daños al aire o a las personas o bienes. La exclusión de los daños al aire quizá pueda deberse a su carácter de daño difuso, en los que es difícil establecer su causa (art. 3 de la Ley). Y la exclusión de los daños a personas y bienes podría fundamentarse en el hecho de que resultan protegidos por los medios civiles y administrativos tradicionales. Parece, en todo caso, que se ha perdido una oportunidad de establecer un régimen unitario respecto de todo daño medioambiental, tanto en la Directiva europea como en la Ley que la traspone⁷⁷⁷. El mismo artículo 3 de la Ley también excluye de su ámbito a ciertos daños medioambientales regulados por algunos Convenios o Tratados Internacionales. Finalmente, la responsabilidad queda excluida en los supuestos en que se rompe el nexo causal, especialmente en casos de fuerza mayor.

Características de dicha responsabilidad

La responsabilidad es exigible con carácter objetivo, en cuanto que no se requiere dolo, culpa o negligencia si se trata de daños o amenazas inminentes que sean causados por ciertas actividades económicas específicas⁷⁷⁸. Además, se presume *iuris tantum* que tales actividades son las que han causado los daños o las amenazas de daño. También se reconoce responsabilidad por daños o amenazas de daños causados por otros tipos de actividades económicas, pudiendo exigirse que se adopten medidas de prevención y de evitación, aunque no medie dolo, culpa o negligencia; pero para que se adopten medidas de reparación respecto de daños ocasionados por estos otros tipos de

⁷⁷⁶ Sobre el problema de la concurrencia de ambas sanciones cfr. PICÓN ARRANZ, Alberto, “El principio «non bis in idem» en la protección del medio ambiente”, RVAP, n. 114 (mayo-agosto 2019), pp. 381 a 402.

⁷⁷⁷ GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, *op. cit.*, p. 161.

⁷⁷⁸ Incluso es posible que la responsabilidad surja por daños medioambientales producidos o, al menos, manifestados, con ocasión del cese de una actividad económica, como por ejemplo debido a la existencia de suelos contaminados, vertidos de aguas o existencia de especies que pudieron ser afectadas por la actividad, de modo que se considera necesario revertir la situación ambiental existente con anterioridad a dicha actividad (cfr. CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Responsabilidad ambiental por el cese de actividad: problemas actuales y necesidad de una regulación integradora”, RVAP, n. 109-I (septiembre-diciembre 2017), pp. 99 a 132).

actividades económicas, se requiere que medie dolo, culpa o negligencia (apartados 1 y 2 del art. 3 de la Ley 26/2007).

En cualquier caso, es una responsabilidad muy peculiar en cuanto que presenta características singulares: no hay víctimas, en el sentido de que lo que se protegen son los recursos naturales en sí mismo considerados (sin perjuicio de que si aparecen personas o bienes dañados quepa reclamar responsabilidad por tales daños, pero siendo ya distinta de la establecida en la Ley 26/2007); existe en muchas ocasiones desconocimiento científico sobre los efectos negativos que determinadas actividades o instalaciones pueden producir; y, finalmente, también hay peculiaridades en cuanto al infractor o sujeto responsable⁷⁷⁹.

Dicho sujeto responsable es el “operador”, que es definido en el artículo 2 como “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que desempeñe una actividad económica o profesional o que, en virtud de cualquier título, controle dicha actividad o tenga un poder económico determinante sobre su funcionamiento técnico”. Es evidente que existe una cierta indefinición, especialmente en cuanto que a efectos prácticos puede ser muy difícil establecer quién controla en último término la actividad causante del daño o de la amenaza de daño y aún más, quién es el que ostenta un poder económico determinante sobre el funcionamiento técnico de la actividad. Puede existir, por tanto, una pluralidad de sujetos responsables, especialmente si la actividad se desarrolla por empresas pertenecientes a grandes grupos empresariales. No obstante, si concurren varios sujetos responsables, su responsabilidad será mancomunada (art. 11).

Un aspecto importante es que en la ley se ha optado por distinguir y separar los daños ambientales de los daños patrimoniales, lo que presenta algunos problemas de articulación, dado que las reclamaciones por el daño ambiental son tratadas de forma distinta de las acciones de restauración patrimonial. Se trata de una opción legislativa plenamente legítima, pero supone que en la práctica la responsabilidad patrimonial se sustancie por trámites civiles o administrativos comunes y solo la reparación ambiental por el sistema previsto en la misma ley⁷⁸⁰.

Alcance de la responsabilidad

En cuanto al alcance de la responsabilidad, en principio deberá procederse a la reparación del daño que efectivamente se haya producido. Se regulan distintas formas de reparación del daño, distinguiéndose en el Anexo II de la Ley medidas primarias, complementarias y compensatorias. Pero para evitar que se produzca el daño también se prevé la adopción de medidas de prevención y evitación. El coste de estas medidas debe ser asumido por el operador, aunque es posible la repetición contra tercero e incluso reclamar responsabilidad patrimonial contra la Administración en ciertos casos (art. 15). También hay que destacar que en algunos casos no existe la obligación de sufragar el coste de las medidas reparadoras, como en los supuestos en que se haya actuado en

⁷⁷⁹ ESTEVE PARDO, José, “Responsabilidad de la Administración y riesgos del desarrollo”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, pp. 1580 y 1581.

⁷⁸⁰ NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Responsabilidad por daños ambientales”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.) *op. cit.*, T. II, pp. 1229 a 1232.

virtud de una autorización administrativa (art. 14.2). Es interesante destacar que en este caso, puede corresponder al denominado Fondo de Reparación de daños medioambientales, asumir los costes derivados de medidas de prevención, de evitación o de reparación de, al menos, los bienes de dominio público de titularidad estatal (art. 34).

Como se ha indicado reiteradamente en materia ambiental cabe distinguirla responsabilidad correspondiente a los particulares, examinada en este capítulo, de la predicable de las distintas Administraciones, que se analiza en el siguiente. Sin embargo lo cierto es que en materia ambiental, y precisamente en algunos supuestos relacionados directamente con el dominio público (como en materia de abastecimiento y depuración de aguas o en cuanto a obras hidráulicas, entre otras⁷⁸¹), ha sido frecuente la utilización de distintos entes instrumentales de carácter privado. En principio, si se produjera un daño ambiental por la actuación de tales entes, deberían aplicarse las normas relativas a los particulares. Sin embargo en estos supuestos es perfectamente posible considerar que debería producirse un “levantamiento del velo” en cuanto a tales entes instrumentales. No hacerlo así implicaría que las distintas Administraciones podrían fácilmente esquivar el régimen de responsabilidad objetiva a que están sujetas por un régimen subjetivo, basado en la culpa, mediante la creación y utilización de tales entes⁷⁸².

2.1.d) Responsabilidad medioambiental de la Administración

La responsabilidad en materia de daños ambientales corresponde, como se señaló anteriormente, tanto a los particulares como a la Administración, de forma que la misma queda obligada a reponer la situación anterior en los casos en que se hayan producido tales daños, sin perjuicio, además, de la obligación de indemnizar los perjuicios económicos que hayan sufrido los afectados. Una característica importante de esta responsabilidad es el hecho de que es exigible no solamente por la prestación de servicios por parte de la Administración sino también por su inactividad en la prevención y vigilancia de actuaciones medioambientales⁷⁸³. No obstante, lo cierto es

⁷⁸¹ Ejemplos tomados de NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *op. cit.*, p. 1235.

⁷⁸² SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, p. 954.

⁷⁸³ Un ejemplo de responsabilidad de la Administración por daños medioambientales ocasionados por un tercero pero de la que resulta responsable aquella por falta de la adecuada vigilancia puede observarse actualmente en la nueva LCSP: el apartado 1 de su art. 196 establece la responsabilidad general que recae sobre el contratista por los daños y perjuicios que cause a un tercero; a continuación se señala una doble excepción a dicha responsabilidad (si el contratista cumple una orden de la Administración o si hay vicios en el proyecto en cuya virtud se ejecuta el contrato de obra); sin embargo puede deducirse otra excepción: si la Administración no ha tomado las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución del contrato se cumplan las correspondientes obligaciones legales en materia medioambiental, social o laboral (art. 201 LCSP) debe entenderse que la misma incurre en

que en muchos casos la práctica administrativa e incluso la actividad normativa, parecen enfatizar la corrección del daño ocasionado, frente a la prevención del mismo⁷⁸⁴, cuando en realidad lo deseable sería lo contrario. En todo caso, es posible que la Administración resulte responsable tanto con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos como en el caso de falta de actuación.

En los supuestos de responsabilidad por daños ambientales por parte de la Administración derivada del funcionamiento de los correspondientes servicios, es posible distinguir los dos casos típicos: por funcionamiento normal y por funcionamiento anormal. El supuesto de responsabilidad por funcionamiento normal tiene lugar en aquellos supuestos en que se haya producido el daño medioambiental si ha habido la preceptiva autorización de la Administración pero esta o no ha sabido valorar los posibles daños que la actividad autorizada pudiera producir o no ha adoptado medidas correctoras una vez que la actividad ha manifestado la posibilidad de producir daños. La responsabilidad por funcionamiento anormal tiene lugar si la autorización no se concedió conforme a derecho o si posteriormente ha habido faltas en la labor de inspección de dicha actividad.

La responsabilidad por falta de actuación, que puede producirse tanto por falta de una actuación preventiva como por dejación de funciones de vigilancia, supone la violación del denominado principio o derecho a la tutela ambiental efectiva que corresponde ejercer a los diversos poderes públicos⁷⁸⁵. La falta de la adecuada policía ambiental puede dar lugar a la correspondiente indemnización, en la que se incluiría incluso los daños morales (STSJ de Murcia 774/2001, de 29 de octubre) y que, en última instancia, se basaría en el anormal funcionamiento de los servicios públicos (STSJ de Aragón de 30 de enero de 2001).

En todos los supuestos indicados, la responsabilidad derivada de los daños ambientales podrá ser exigida conforme a las normas generales indicadas anteriormente y relativas a la responsabilidad de la Administración. No obstante debe considerarse que al producirse un daño ambiental deberían distinguirse los daños personales y patrimoniales, que se regirían por los principios típicos aplicables a los mismos en otros ámbitos, de los daños estrictamente ambientales, distintos de los anteriores pero que, precisamente por aparecer como subsidiarios o ligados a los anteriores, a veces no son debidamente valorados⁷⁸⁶.

2.1.e) Relación entre las políticas ambientales y la información del territorio

responsabilidad (SANZ RUBIALES, Íñigo, “La protección del ambiente en la nueva Ley de Contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador»”, RAP, n. 205 (enero-abril 2018), p. 78).

⁷⁸⁴ GALERA RODRIGO, Susana, *op. cit.*, p. 23.

⁷⁸⁵ GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASÓ, Josep Ramón, *op. cit.*, p.186.

⁷⁸⁶ LOPERENA ROTA, Demetrio, “Administración pública y restauración ambiental”, Actualidad jurídica Aranzadi n. 634 (2004), p. 2.

En los últimos decenios ha sido frecuente reconocer que para el adecuado desarrollo de las políticas ambientales debe disponerse de una información adecuada sobre el territorio. En el ámbito europeo existen algunos intentos de establecer un modelo uniforme que permita la administración del territorio de modo homogéneo. En muchas ocasiones resulta que el tratamiento de la información sobre el territorio es distinto entre los países europeos, lo que responde a una diversa tradición jurídica e incluso a sistemas registrales diferentes. Se trataría en última instancia de establecer unos criterios e incluso unos términos, comunes a nivel europeo, para permitir que se determine, registre y difunda la información territorial. En este ámbito se incardinan la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE) y la norma ISO 19152:2012 denominada “Modelo para el ámbito de la administración del territorio”.

Es importante destacar que esta normativa no solo entiende que la administración del territorio deba realizarse mediante una mera gestión de la información geográfica, sino que debe reconocerse que dicha administración genera a su vez consecuencias jurídicas. Estas consecuencias jurídicas se manifiestan en nuestro país a través del Catastro y del Registro de la propiedad, cada uno de ellos en su ámbito competencial, tal y como se ha examinado anteriormente: a través de ambas instituciones se gestiona la información sobre el territorio y se producen efectos jurídicos de distinto valor.

No solamente a nivel español o europeo existe preocupación acerca de cómo desarrollar adecuadamente una política de administración del territorio que permita una adecuada protección ambiental o, más específicamente, un desarrollo sostenible. Destaca en este sentido la Declaración de Bathurst propuesta por la ONU y la Federación Internacional de Geómetras de 1999. En la misma se señaló la urgente necesidad de reestructurar los sistemas de Gestión del Territorio para poder afrontar las prioridades económicas sociales y medioambientales que demanda el desarrollo sostenible, tal como describe la "Agenda para el Desarrollo de las Naciones Unidas"⁷⁸⁷.

En materia de información medioambiental destaca la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Las Administraciones y Autoridades públicas (entre las que se encuentran los Registradores de la Propiedad conforme a su art. 2.4, en relación con el 1) están obligadas a suministrar a los ciudadanos información medioambientalmente relevante.

⁷⁸⁷ Cfr. GRANT, Dont y WILLIAMSON, Ian P., “Declaración conjunta ONU-FIG de Bathurst sobre Gestión del territorio para un desarrollo sostenible: un reto para los topógrafos (I)”, Topografía y cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía, Vol. 18, n. 102 (2001), pp. 46 a 53 y “Declaración conjunta ONU-FIG de Bathurst sobre Gestión del territorio para un desarrollo sostenible: un reto para los topógrafos (II)”, Topografía y cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía, Vol. 18, n. 103 (2001), pp. 48 a 55.

2.2 Algunos supuestos de responsabilidad en urbanismo

Una primera cuestión que debe tenerse en cuenta a la hora de abordar la responsabilidad de la Administración en materia urbanística es la competencial: las competencias legislativas en materia urbanística corresponden esencialmente a las Comunidades Autónomas, pero lo cierto es que por lo general las mismas no han desarrollado normativa relativa a dicha cuestión, por lo que hay que remitirse a la legislación estatal. Por tanto, en materia de responsabilidad urbanística y desde el punto de vista de competencias legislativas, parece que prevalece el aspecto de la responsabilidad (art. 149.1.18º CE) frente al del urbanismo (art. 148.1.3ª CE)⁷⁸⁸.

Conforme a la mencionada legislación estatal, pueden distinguirse diversos supuestos tipificados de los que puede derivarse responsabilidad de la Administración, que solo cabe mencionar: el cambio de Ordenación territorial o urbanística, vinculaciones y limitaciones singulares, modificación o extinción de la eficacia de los títulos habilitantes de obras o servicios, la anulación, demora injustificada y la denegación improcedente de títulos habilitantes de obras o servicios y, finalmente, ocupación de terrenos destinados a dotaciones públicas (apartados a), b), c) d) y e), respectivamente, del art. 48 TRLSRU)⁷⁸⁹. Algunos de estos supuestos, como ocurre con las dotaciones públicas, están íntimamente relacionados con el dominio público⁷⁹⁰.

Existen, no obstante, otros supuestos que también pueden dar lugar a la correspondiente responsabilidad por parte de la Administración. Uno de tales supuestos es el caso regulado en el apartado d) del art. 5 TRLSRU, que tiene especial trascendencia en relación a otros epígrafes posteriores, en cuanto que se refiere al derecho de los ciudadanos a obtener información, en este caso urbanística. Otro supuesto es el recogido en el último párrafo del apartado 4 del art. 28 TRLSRU, que es interesante en cuanto que establece expresamente la responsabilidad de la Administración por no suministrar al Registro la correspondiente resolución que acredite la situación urbanística de la finca, admitiendo además la posible existencia de

⁷⁸⁸ SUAY RINCÓN, José, "Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord), *op. cit.*, T. I, p. 952.

⁷⁸⁹ Cfr. CANDELA TALAVERO, José Enrique, *La responsabilidad de la Administración en el Urbanismo*, ed. Fundación Asesores Laborales, Málaga, 2016, pp. 64 y ss. En cuanto a un supuesto más específico: cfr. ALONSO MAS, María José, "La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento urbanístico", RGDA, n. 52 (octubre 2019), disponible en https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=52& (último acceso: 24 de abril de 2020); señala esta autora los problemas que puede ocasionar que el planeamiento sea válido pero no esté publicado (Ib. p. 3).

⁷⁹⁰ En cuanto a la posibilidad de que las dotaciones públicas no sean siempre demaniales, cfr. LÓPEZ PÉREZ, Fernando, *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2014 (edi. electrónica accesible en <https://proview.thomsonreuters.com>).

un adquirente de buena fe que resulte perjudicado por dicha inactividad. Ambos supuestos se examinan a continuación.

2.2.a) Responsabilidad derivada del derecho a la información urbanística

El mencionado apartado d) del art. 5 TRLSRU se refiere al derecho que corresponde a todos los ciudadanos de “ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”. El art. 165 Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, también establece a favor de los particulares el derecho a ser informado del régimen urbanístico aplicable a una finca, polígono o sector, por parte del Ayuntamiento competente.

Los ciudadanos tienen derecho a ser informados sobre el planeamiento urbanístico, obteniendo el correspondiente informe. Tal informe es un acto administrativo, pero no es un trámite o un acto decisorio del procedimiento correspondiente, ya que se resuelven sin la intervención del órgano competente en la concesión de licencias. Por tanto no vinculan ni a la Administración ni al administrado (STS de 17 de diciembre de 1986). Por tanto la consulta, no siendo vinculante, no genera derechos ni obligaciones más allá de la responsabilidad por parte de la Administración del contenido de la información solicitada (STS de 12 de marzo de 1996).

El TS ha señalado que la contestación errónea a una consulta urbanística es un supuesto de funcionamiento anormal de la Administración que puede dar lugar a un derecho a ser indemnizado en la lesión que sufra el ciudadano que haya actuado confiado en la misma (SSTS de 2 de noviembre de 1987 y de 25 de noviembre de 1988). Y esta responsabilidad es exigible incluso en aquellos supuestos en que el órgano municipal consultado no hubiera quedado vinculado por su respuesta hubiese denegado posteriormente conceder la pertinente licencia (STS de 7 de marzo de 2000).

Por tanto, si se produce por parte de un interesado una consulta a la Administración, su respuesta no vincula a dicha Administración. Tampoco puede entenderse que la mera respuesta a la consulta sea una autorización (STSJ de Andalucía de 8 de octubre de 2004). Pero si a pesar de ello resulta que posteriormente a la consulta no se otorga la correspondiente licencia, se producirá una lesión susceptible de ser indemnizada. Como señala la STS de 5 de noviembre de 1984, cabe “responsabilidad del Ayuntamiento, si después de responder a una consulta, deniega una licencia a un proyecto concordante con la misma, con base a circunstancias o datos urbanísticos que debieron tenerse en cuenta a la hora de prestar la información”.

Para reclamar la correspondiente responsabilidad por la información errónea suministrada por la Administración es imprescindible que se pueda apreciar el correspondiente nexo causal. Pueden aplicarse los criterios establecidos con carácter general para otros supuestos de responsabilidad administrativa, como el hecho de que el funcionamiento anormal del servicio (en el presente caso, la información errónea) sea la causa adecuada, eficiente y verdadera del daño causado. También debe tenerse en cuenta la posible concurrencia de culpa por parte del interesado o de tercero. La STSJ

de Castilla y León de 19 de septiembre de 2014, señala la existencia de un nexo causal entre la “contestación incompleta, inexacta y errónea de una solicitud de información urbanística” y el daño producido al incurrirse en unos gastos ocasionados por la confianza legítima de la viabilidad de la actividad consultada. También señala responsabilidad la STSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de junio de 2002 en un caso en que se había obtenido información certificada por parte de un Ayuntamiento de que cierta vivienda unifamiliar era viable, cuando en realidad no lo era por tratarse el suelo sobre el que se asentaba la parcela de un suelo no urbanizable de especial protección.

Admitida la responsabilidad administrativa, se plantea el problema del alcance de la indemnización. La STSJ de Canarias de 26 de enero de 2001 incluye los gastos del proyecto, del visado y el importe de las tasas por expedición de licencia urbanística y por determinación de alineaciones y rasantes, pero excluye el precio de compra de unos terrenos cuyo valor no se ha visto afectado por la imposibilidad de construir lo proyectado. Por otra parte, la STSJ de Canarias de 5 de febrero de 2014 señaló la posibilidad de indemnizar el lucro cesante, siempre que sea real y sea debidamente cuantificado con arreglo a los criterios jurisprudenciales que excluyen ganancias dudosas o contingentes (SSTS de 22 de enero de 1997 o 15 de julio de 2002).

En cualquier caso, el ejercicio de la acción de responsabilidad requiere por parte del interesado una cierta prudencia, ya que si bien no puede exigírsele una investigación exhaustiva (acudiendo al Catastro, al Registro de la Propiedad, etc.) tampoco puede reclamar responsabilidad por un error cometido por un Ayuntamiento, pero al que en buena medida lo indujo, conociendo además la existencia de un posible error en la delimitación de los términos municipales (STSJ de Castilla y León de 21 de julio de 2015)⁷⁹¹.

2.2.b) Responsabilidad de los Ayuntamientos por no dictar resolución que permita hacer constar registralmente la situación urbanística de una finca

El apartado 4 del art. 28 TRLSRU tiene gran trascendencia práctica. Facilita la inscripción registral de obras nuevas que aún no cumpliendo con los requisitos legales, hubieran sido construidas en fecha tal que ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición. En algunos supuestos es posible que dicha inscripción se haya practicado sin intervención del correspondiente Ayuntamiento, por lo que se prevé la necesaria notificación registral al mismo de haberse realizado inscripción de obra nueva. En estos casos es necesario que el Ayuntamiento determine y comunique al Registro cuál es la situación de dicha obra nueva, a efectos de darle publicidad mediante la correspondiente nota marginal.

Lo que interesa destacar en este momento es que para el caso de inactividad del Ayuntamiento se prevé su responsabilidad, ya que el último párrafo del mencionada apartado 4 del art. 28 TRLSRU prevé que “La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la

⁷⁹¹ CANDELA TALAVERO, José Enrique, *op. cit.*, p. 169.

Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados”.

Se establece, por tanto, un sistema de responsabilidad que es muy interesante a efectos de establecer medidas parecidas en casos de inactividad de la Administración a la hora de dar a conocer la existencia de limitaciones de dominio público a través del Registro de la Propiedad. La responsabilidad radica en el hecho de no aprobarse la resolución por la que se acuerde la práctica de la correspondiente nota marginal. Ha de incluir, necesariamente, tanto los supuestos en que no se acuerde cuál es la situación urbanística de la finca, los casos en que no se acordara solicitar la práctica de la correspondiente nota marginal y aquellos en que no se solicitara la práctica de tal asiento al Registro. Es decir, no existe solo una obligación de comunicar al Registro de la existencia de la situación urbanística de una finca concreta, sino que se establece responsabilidad si no se llega a practicar la obligatoria nota marginal por inacción de la Administración.

La indemnización comprende los daños y perjuicios causados al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. A tal adquirente no le es indiferente adquirir una finca plenamente acorde con las normas urbanísticas o sujeto a ciertas limitaciones, por lo que le es interesante saber cuál es el estado de la finca que adquiere a estos efectos. La publicidad registral es, por tanto, esencial. Y tal publicidad no puede ser completa si no se determinan claramente las limitaciones que puedan afectar a una finca en la que se ha construido una obra nueva. Ahora bien, si la publicidad registral es incompleta, no se opta tanto por salvaguardar la posición jurídica de dicho adquirente, sino por indemnizarle. En este sentido ha de ser interpretado el precepto: debe considerarse que el adquirente de buena fe de una finca no sujeta a limitación urbanística alguna según el Registro, la adquiere sujeta a las limitaciones que correspondan, pero que el menor valor que por ello tiene la obra, determina que deba ser indemnizado de daños y perjuicios.

Por tanto, el legislador opta en el presente caso por establecer una obligatoriedad en la actuación de los Ayuntamientos, consistente en acordar y comunicar la situación urbanística de obras cuya ilegalidad ha prescrito, con la finalidad de darle publicidad y evitar que pueda aparecer un tercer adquirente que ignore dicha situación. Además, la sanción que se establece por incumplimiento de dicha obligación no es la de proteger al adquirente en todo caso conforme a los pronunciamientos registrales, sino de indemnizarle por parte de la Administración por los daños que sufra por no gozar su adquisición de la posición jurídica que creía que le correspondía de acuerdo a la publicidad registral.

Cabe señalar que este mecanismo de establecer no tanto que el adquirente lo es tal y como proclama el Registro de la Propiedad, sino sujeto a limitaciones legales, pero favorecido por un sistema de indemnizaciones cuando sufra perjuicios por la inactividad de la Administración, es posiblemente aplicable a otros ámbitos legales. Uno de ellos puede ser el de las limitaciones derivadas de la existencia de un dominio público que no haya tenido acceso al Registro de la Propiedad, aún cuando deberían haber sido inscritas. Esta cuestión se tratará en capítulos posteriores.

3 Protección del dominio público: la responsabilidad de la Administración

La protección del dominio público implica que la Administración realice actuaciones de policía o de prevención. Con ellas se trata de evitar posibles agresiones contra el dominio público. Tales medidas son una consecuencia lógica de las facultades atribuidas, en general, a la Administración. Si las mismas fallan o no son adecuadas, será más posible que se produzca una lesión del demanio. Si se produce tal agresión, será necesario que la Administración establezca medidas sancionadoras y, en su caso, correctivas y reparadoras. Es evidente que en materia de prevención del daño al dominio público, una actuación deficiente e incluso meramente pasiva de la Administración, deba ser evitada en todo caso. Para evitar tal actuación deficiente puede resultar necesario acudir a las medidas pertinentes, entre las que no cabe descartar la institución de la responsabilidad de la Administración: si la Administración tiene que proteger el dominio público y para ello ha de adoptar medidas preventivas que no adopta, debe ser responsable por su pasividad. Y todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad que corresponda al personal al servicio de la misma, si media dolo o culpa grave, e incluso a los titulares de concesiones y derechos de otro tipo sobre los bienes de dominio público⁷⁹².

Sin embargo, no todos los supuestos son equivalentes. En principio los casos más frecuentes serán aquellos en que la actuación de un particular produzca un daño al dominio público. En este caso es evidente que el primer responsable del daño ocasionado es el que lo ha producido. Como se verá a continuación, deberá reparar el daño causado e incluso estará sujeto a posibles sanciones. Pero es posible que el daño se haya producido, además de por la actuación del particular, por falta de una adecuada vigilancia de la Administración. En este sentido se podría hablar de responsabilidad de la misma por su pasividad. Sin embargo es posible otro supuesto, aunque será menos frecuente: se trataría de algunos casos en que la agresión al dominio público no suponga solo un daño al mismo que deba ser reparado, sino que también se produzca un daño directo a un particular que deba ser indemnizado. En este caso la posible responsabilidad de la Administración en cuanto a la vigilancia y protección del dominio público cabe concebirla como una responsabilidad patrimonial establecida además para reparar el daño sufrido por un particular.

Es decir, es posible por ejemplo que se produzca una invasión del dominio público marítimo terrestre mediante la construcción una edificación situada en el mismo. Es evidente que el daño producido en el dominio público deberá ser reparado por el causante del mismo, por ejemplo a través de la demolición de lo construido. Si esta construcción e invasión del dominio público se ha producido sin que la Administración haya adoptado las necesarias medidas preventivas o de policía, en principio podríamos entender que recae sobre ella una cierta responsabilidad. Pero el

⁷⁹² BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, *op. cit.*, p. 210.

principal responsable es, en todo caso, el infractor, que quedará obligado a la correspondiente reparación y sanción. Pero el problema puede surgir si aparece además un tercer afectado y que resulte perjudicado tanto por la invasión del dominio público como por la falta de diligencia de la Administración. Este tercero podría ser fácilmente el adquirente de buena fe de una construcción sita dentro del dominio público que desconozca que la misma puede ser objeto de demolición. En este caso, se mantiene la responsabilidad del causante del daño, que además puede ser responsable frente al adquirente de buena fe por los daños ocasionados por la demolición. Sin embargo también es posible entender que la responsabilidad de la Administración por falta de la debida diligencia, toma ahora cuerpo: el adquirente está sufriendo un daño producido por una actuación previa del transmitente, pero que podría haberse evitado si la Administración hubiera adoptado las medidas correspondientes. Estas medidas pueden ser muy variadas, pero una relativamente sencilla y evidente es la de informar públicamente de la situación demanial del territorio donde se asienta la edificación. Esta posibilidad de información se ha facilitado enormemente en la actualidad a través de la información territorial que debe suministrarse al Registro de la propiedad.

Por tanto, es posible distinguir los supuestos en que sea la Administración la que causa directamente un daño a un particular por culpa de su inactividad, de los supuestos en que el daño se ha producido por la actuación de un tercero, pero facilitado por el hecho de que la Administración no ha ejercido las funciones de control y vigilancia que le están atribuidas legalmente⁷⁹³.

A continuación se van a examinar algunos de los supuestos señalados para, posteriormente, establecer cuál ha de ser la responsabilidad de la Administración en los mismos. Tiene especial interés examinar la responsabilidad en casos de inactividad de la Administración, ya que la misma es el fundamento de la responsabilidad que tiene la misma en cuanto al suministro de información relativa al dominio público. Esta responsabilidad, consecuencia del incumplimiento de la obligación de facilitar dicha información, puede ser considerada como una consecuencia lógica de los nuevos medios de acceso del dominio público al Registro de la Propiedad, como se examinará finalmente.

3.1 Los distintos medios de protección del dominio público por la Administración

En algunas materias específicas como la protección del medio ambiente, suelen incluirse dentro de las actividades preventivas, además de la de policía en sentido propio, dos fases que serían la de intervención previa, en la que se encuadran las evaluaciones ambientales y las autorizaciones, y la fase de posterior vigilancia, fundamentalmente a través de las inspecciones⁷⁹⁴. Cabe generalizar tales medidas para

⁷⁹³ AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, p. 321.

⁷⁹⁴ GALERA RODRIGO, Susana, *op.cit.*, p. 68.

la protección del dominio público, exigiendo para toda actividad que pueda suponer un perjuicio del mismo que quede sometida a tales requisitos para evitar el perjuicio del demanio. Es decir, es posible establecer un requisito general de autorización administrativa para todo acto que pueda generar daño al dominio público y establecer, además, una necesaria inspección que evite tales daños. La necesidad de autorización administrativa para todo acto que puede generar daño al demanio se materializa, en materia de utilización del dominio público, en la necesidad de título habilitante para dicho uso o utilización. Esta necesidad de título habilitante supone una verdadera responsabilidad por parte de la Administración titular por la tutela y defensa de los bienes demaniales que formen parte de su patrimonio, conforme al art. 84.2 LPAP⁷⁹⁵. Esta responsabilidad se despliega tanto en la necesidad de vigilar que efectivamente se cumpla con el principio de necesidad de título habilitante para cualquier uso, como en el despliegue de las facultades legales (especialmente las enumeradas en el art. 41 LPAP) en caso de comprobar el incumplimiento de dicho principio⁷⁹⁶. Los arts. 129 y 130 LPAP también se refieren a la conservación de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales de la Administración, pero incidiendo más bien en su conservación física que no jurídica⁷⁹⁷.

Tratándose de actos o negocios jurídicos relativos a bienes inmuebles de los que pueda derivarse algún perjuicio al dominio público, es posible además, involucrar a los funcionarios públicos encargados de intervenir en tales actos (Notarios y Registradores de la Propiedad) de forma que se exija el cumplimiento de los requisitos legales y la obtención de las pertinentes autorizaciones para dar cobertura legal a tales actos o negocios jurídicos. Por ejemplo, en materia urbanística el art. 28 TRLSRU impone la obligatoria obtención de autorización administrativa para poder autorizar e inscribir en el Registro de la Propiedad escrituras de declaración de obra nueva, la obtención de la pertinente autorización administrativa. Esta es una norma general de contenido urbanístico, de forma que corresponde a las distintas Comunidades Autónomas determinar qué clase de autorización será pertinente (en general se trata de la correspondiente licencia municipal). En el caso de que se trate de una obra nueva situada cerca del dominio público marítimo-terrestre (en concreto, si está emplazada en la zona de servidumbre de protección) su inscripción queda supeditada, además, a la obtención de la correspondiente licencia autonómica (art. 49 RC). La facilidad para cumplir estos requisitos legales es variable: en cuanto a la edificación de cualquier obra, es evidente que la legislación exige la correspondiente autorización en todo caso; en el caso de una obra situada en zona de servidumbre de protección es necesaria, además, una autorización especial. Pero, el problema puede surgir a la hora de establecer si la obra está o no situada en dicha zona de servidumbre⁷⁹⁸. Es necesario, por tanto,

⁷⁹⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano, "El régimen de utilización..." *op. cit.*, p. 439.

⁷⁹⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano, "El régimen de utilización..." *op. cit.*, p. 440.

⁷⁹⁷ Cfr. MIR PUIGPELAT, Oriol, "Adquisición..." *op. cit.*, p. 639.

⁷⁹⁸ E incluso pueden surgir situaciones más complejas, como el supuesto en que la construcción esté situada parte en la servidumbre de protección y parte en el dominio público (cfr. PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, "Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de
400

establecer un sistema de información territorial que sea lo suficientemente claro y exacto para determinar si corresponde o no obtener la pertinente autorización. Es aquí donde resulta clave la información territorial suministrada por la Administración.

Por todo ello debe entenderse actualmente que la Administración a la hora de proteger el dominio público, sea entendido este en un sentido estricto o amplio, está obligada hoy en día no solo a realizar una actuación preventiva basada en la previa evaluación y autorización, en su caso, de los actos que puedan ser lesivos a dicho dominio, para posteriormente realizar además una labor de inspección, sino que debe entenderse obligada a suministrar la pertinente información. Esta información ha de permitir que los interesados conozcan qué actos requieren autorización previa administrativa, cuáles no la requieren y cuáles no pueden realizarse en ningún caso. Precisamente la Ley 13/2015 ha establecido los mecanismos pertinentes para que los interesados puedan conocer tales situaciones. Es decir, actualmente, existen los mecanismos legales que permiten el conocimiento público de las limitaciones demaniales que pueden afectar a todas y cada una de las fincas registrales, mediante la utilización de los sistemas de representaciones gráficas registral y administrativos, siempre y cuando sean interoperativos y estén actualizados.

Por tanto hay que entender que lo mismo que la falta de la correspondiente actuación de la Administración en la prevención del daño al dominio público, en sus facetas tradicionales de evaluación, autorización e inspección, pueden dar lugar a la correspondiente responsabilidad administrativa, la pasividad o falta de actuación de la Administración a la hora de suministrar la pertinente información puede ser objeto también de responsabilidad por parte de la misma. Esta cuestión será tratada posteriormente con mayor detalle.

La función preventiva, señalada anteriormente, se complementa con la función inspectora y con la posible adopción de medidas cautelares. Solo en el caso de que fallen estas medidas de vigilancia, deberán aplicarse las correspondientes medidas correctoras y sancionadoras, incluyendo la exigencia de la correspondiente responsabilidad.

3.1.a) Medidas de inspección

Dentro de las medidas preventivas destacan por su auge en la legislación actual, las medidas de inspección entendidas como aquellas que tratan de acopiar los datos relevantes relativos al cumplimiento de las obligaciones legales por parte de los particulares y con su participación. Se trata por tanto de una actividad o potestad reglamentaria por la que las distintas Administraciones públicas llevan a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su

protección (interpretación de la disposición transitoria décimocuarta del reglamento general de costas)", en VAQUER CABALLERÍA, Marcos, MORENO MOLINA, Ángel Manuel y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.), *op. cit.*, pp. 3085 a 3109).

sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos u productos hacen ciertas normas jurídicas⁷⁹⁹.

Sin embargo en materia de protección del dominio público y en otras relacionadas con el mismo, como la protección del medio ambiente, no es claro la preponderancia de la actividad inspectora respecto de la actividad interventora, dentro de lo que son las medidas preventivas. Al contrario de lo que ha ocurrido en otras actividades, como las de carácter económico, que han sido en buena medida “liberalizadas”, en cuanto que se ha sustituido un sistema de autorizaciones previas por un sistema más permisivo pero con una actividad inspectora reforzada, lo cierto es que en materia de protección del dominio público, se ha establecido reiteradamente el criterio de exigir autorizaciones o licencias previas para efectuar actos susceptibles de provocar daños en dicho demanio.

En cualquier caso, la actividad inspectora debe estar fundamentada en la correspondiente habilitación legal y es, en muchas ocasiones, un acto previo a la imposición de las sanciones que puedan corresponder. La actividad inspectora, finalmente, no debe quedar al arbitrio de la Administración competente, sino que debe entenderse como una obligación que recae sobre la misma. En palabras del TC: “no es, pues, una opción que quede a la libre disponibilidad del legislador y de la Administración”⁸⁰⁰.

Las medidas de inspección pueden tener un carácter meramente preventivo o ser previas a la adopción de medidas sancionadoras o cautelares. En todo caso, la actividad inspectora puede tener como finalidad tanto la verificación de que el ordenamiento jurídico se cumple como evitar que se incumplan ilícitos. No obstante, desde un punto de vista sistemático puede considerarse válido para la protección del dominio público los mismos tres aspectos que para la protección del medio ambiente ha destacado la doctrina: verificar el mantenimiento de los presupuestos fácticos de los títulos que amparan las actividades que puedan tener incidencia en materia demanial, verificar el cumplimiento de la normativa por los particulares y asegurar los mecanismos de reacción si se alteran los presupuestos fácticos o normativos⁸⁰¹.

3.1.b) Medidas cautelares

Las medidas cautelares están justificadas en los supuestos en que pueda producirse un riesgo derivado de una cierta actividad o situación fáctica concreta. Están íntimamente ligadas con las medidas y actividades inspectoras y también con las sancionadoras. En general, se adoptan con carácter posterior a una actividad inspectora.

⁷⁹⁹ BERMEJO VERA, José, “La Administración inspectora”, RAP, n. 147 (septiembre-diciembre 1998), p. 41.

⁸⁰⁰ STC 76/1990, de 26 de abril.

⁸⁰¹ GALERA RODRIGO, Susana, *Op. cit.*, p. 98.

Respecto a la actividad sancionadora, es posible que las medidas cautelares se adopten previa, simultánea o posteriormente a aquellas.

Las medidas cautelares pueden distinguirse de las medidas correctoras, que se aplicarían en supuestos en que se haya producido una variación de la normativa o de las circunstancias externas. Como supuesto de este tipo de medidas correctoras puede señalarse la modificación de “las condiciones de las autorizaciones de vertido, sin derecho a indemnización, cuando las circunstancias que motivaron su otorgamiento se hubiesen alterado o bien sobrevinieran otras que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos” (art. 58.2 LC)⁸⁰². Sin embargo posiblemente el criterio diferenciador más importante es entender que las medidas cautelares tienen un alcance o vocación provisional, frente a las correctoras que responden a una variación de circunstancias o normativa, en principio, de duración indefinida.

3.2. Responsabilidad por daños en el dominio público

La protección del dominio público requiere que se adopten ciertas cautelas o medidas de carácter preventivo. Estas medidas, especialmente en su aspecto registral, han sido examinadas con anterioridad. Pero lo cierto es que si fallan tales medidas será necesario adoptar medidas sancionadoras. En los casos en que lleguen a producirse daños en el dominio público, tanto si tienen su origen en la actividad de los particulares como en la actividad, o incluso inactividad de las distintas Administraciones, será necesario adoptar las medidas correspondientes. Es precisamente en estos supuestos cuando puede exigirse responsabilidad a los particulares o, en su caso, a la Administración causantes de dichos perjuicios.

3.2.a) Los distintos orígenes y responsabilidades en los daños sobre el dominio público

Los daños que produzcan los particulares sobre los bienes de dominio público deben ser reparados por los mismos. Esta obligación de reposición, aunque tenga carácter gravoso para el propio afectado no es equiparable jurídicamente a lo que sería una sanción⁸⁰³. Por ello el art. 193.3 LPAP establece la obligación de restitución y reposición con independencia de las sanciones que correspondan. En todo caso, la reposición y la sanción son medidas complementarias, encontrándose ambas dentro de

⁸⁰² Para un análisis del silencio administrativo respecto de la autorización de vertidos, cfr. EMBID TELLO, Antonio Eduardo, “El silencio administrativo en materia de industria tras la adaptación a la directiva de servicios”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *op. cit.*, pp. 211 y 212.

⁸⁰³ Así lo afirma la STS de 24 de enero de 1991 respecto de la obligación de repoblar el suelo forestal establecida en la Ley de Montes.

las prerrogativas que corresponde a la Administración para la protección del dominio público. La LPAP ha establecido distintas normas sancionadoras contra los daños producidos en el dominio público por los particulares, distinguiendo en su art. 192 entre infracciones muy graves, graves y leves. Cabe afirmar que tales sanciones en cuanto afectan a bienes de dominio público, son superiores a las establecidas respecto a daños en bienes patrimoniales, lo que puede ser un reflejo de las prerrogativas exorbitantes que corresponde a la Administración en la protección del dominio público⁸⁰⁴.

En los casos en que se produzcan daños por la actividad de los particulares en el dominio público, la responsabilidad alcanza también a la Administración, que queda compelida a velar para que se reponga la situación anterior, o reponerla por sí misma. Además la Administración puede quedar obligada a indemnizar los perjuicios económicos que hayan sufrido los posibles afectados, al igual que ocurría respecto de los daños medioambientales examinados anteriormente. Siguiendo la senda marcada por otras leyes anteriores (como el art. 110 de la Ley de Aguas de 1985 y 107.1 LC) el apartado 2 del art. 130 LRJ-PAC introdujo, con carácter general en nuestra legislación, que el importe de la indemnización por los daños producidos por la actuación un particular debería establecerse en la vía administrativa y no, como sería lógico dadas sus mayores garantías, por un proceso civil⁸⁰⁵.

Caracteres de la responsabilidad de la Administración en la protección del dominio público

La responsabilidad de la Administración Pública en la protección del dominio público es evidente, en cuanto que se cumplen los requisitos que corresponden a la responsabilidad que en general corresponde a la Administración y que se examinaron anteriormente. Siguiendo los caracteres apuntados anteriormente por MARTÍN REBOLLO, se tratará de una responsabilidad que rige respecto de toda Administración pública, tanto si actúa en relaciones de Derecho público como privado y que tiene alcance general, ya que se refiere a toda actividad o inactividad de la misma⁸⁰⁶. Hay que recordar que, como se señaló anteriormente, todo acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico debe dar lugar a una responsabilidad de la propia Administración. El incumplimiento de la finalidad perseguida por el ordenamiento jurídico o la actuación contraria al interés general justifican, en última instancia, que se aplique el régimen general de responsabilidad de la Administración pública examinado anteriormente.

Por todo ello puede decirse que la responsabilidad de la Administración en materia de protección del dominio público radica en última instancia en la existencia de un daño por la carencia o defectuosa prestación de un servicio. Es, pues, una

⁸⁰⁴ No se muestra favorable a esta distinción entre la protección del dominio público y la de los bienes patrimoniales a través de un régimen sancionador diverso, LOZANO CUTANDA, Blanca, "Régimen sancionador", CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, p. 897.

⁸⁰⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después", RAP, n. 136 (enero-abril 1995), p. 42.

⁸⁰⁶ Cfr. MARTÍN REBOLLO, Luis, *Op. cit.*, p. 344.

responsabilidad objetiva, basada en la existencia de un daño que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que no requiere culpa, sino que basa su existencia en la relación causal entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos⁸⁰⁷. Su justificación última, como en los demás supuestos de responsabilidad de la Administración, se encontraría no tanto en la necesidad de sancionar un comportamiento inadecuado como en el de reparar el daño causado.

La responsabilidad administrativa, hay que insistir en ello, es doble, ya que se refiere tanto a la prestación en forma adecuada del servicio (en el presente caso, el que preste el correspondiente bien de dominio público) como la vigilancia para que la actividad particular no menoscabe los intereses protegidos. La Administración debe dar un uso adecuado a los bienes demaniales y debe vigilar que el uso que de ellos hagan los interesados sea conforme a la legislación y a la salvaguarda de tales bienes dominicales. Desde este punto de vista, hay que insistir en ello, la responsabilidad administrativa no solo cumple una función resarcitoria, sino que supone además una institución orientada a fomentar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de la Administración, siendo además un paliativo contra la inactividad de la misma.

3.2.b) Requisitos para la responsabilidad de la Administración en cuanto al dominio público

Al igual que en otras materias, la Administración es responsable por los daños derivados del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia de dominio público. Pero también deben cumplirse ciertos requisitos, como que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado; que pueda establecerse una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin que concurren circunstancias que puedan enervar el nexo causal, tales como la fuerza mayor o la conducta propia del perjudicado; que la lesión sea antijurídica, entendida como la ausencia de la obligación de soportar el referido daño por parte del ciudadano; y que la reclamación se efectúe en el plazo de un año desde que se ocasionó el citado daño.

En cuanto a los daños o lesiones indemnizables, debe recordarse que se incluyen los que sufran los particulares en sus bienes y derechos y que no tuvieron obligación de soportar, siempre que no se hayan producido por fuerza mayor y se trate de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Pero en la materia objeto de análisis en este capítulo, debe resaltarse que la jurisprudencia ha incluido claramente entre los daños indemnizables, los causados a la propiedad y demás derechos reales, sin que sea imprescindible que esté evaluado en el momento de presentar la correspondiente reclamación o demanda. Es necesario, además, que el daño esté individualizado, es decir no son indemnizables aquellos supuestos en que se trate de una carga común a todos los administrados, sino que debe ser posible concretarlo en el patrimonio del afectado o afectados. Siguiendo este criterio, el Consejo de Estado informó

⁸⁰⁷ Cfr. el ya mencionado art. 32 LRJSP, así como las también mencionadas SSTs de 15 de noviembre de 1979 y 24 de octubre de 1984.

negativamente acerca de “la responsabilidad de la Administración por los daños ocasionados a las fincas que, con motivo de los cambios de trazado de carreteras, pierden su situación de colindancia y acceso a las vías públicas; criterio, sin embargo, que no ha seguido el Tribunal Supremo, declarando indemnizables estos perjuicios en cuanto afectan a un grupo de personas (SSTS de 2 de abril de 1974 y 19 de diciembre de 1978)”⁸⁰⁸. Y, por último, no existe obligación de soportar el daño, si este es antijurídico, es decir, si no hay un título legítimo que justifique la carga impuesta al administrado (como ocurriría en el caso de ejercicio normal de la potestad urbanística)⁸⁰⁹.

Respecto a la determinación de la causalidad entre el acto u omisión de la Administración y el daño efectivamente causado, se aplican los criterios que se examinaron en un capítulo previo respecto de la responsabilidad de la Administración en general.

3.2.c) Alcance de la indemnización

Se indicó anteriormente que respecto de todo daño ocasionado por la Administración, en principio toda lesión que sufra el particular en sus bienes y derechos es susceptible de ser indemnizada. La indemnización ha de cubrir no solo el daño efectivamente causado (o daño emergente) sino también el lucro cesante. Es decir, debe aplicarse el llamado principio de total indemnidad del daño causado (entre otras, las SSTS de 20 de mayo de 1977, 24 de enero de 1997 y 9 de febrero de 2002). Y dado que debe indemnizarse todo daño causado podrían incluirse también los daños morales. Es decir, la falta de la adecuada policía ambiental puede dar lugar a la correspondiente indemnización, en la que se incluirían incluso los daños morales (STSJ de Murcia 774/2001, de 29 de octubre y STSJ de Aragón de 30 de enero de 2001, respecto a daños derivados de una deficiente policía ambiental).

En cuanto al cálculo de la compensación, deberá basarse en el valor del daño sufrido, surgiendo lo problemas y criterios de valoración apuntados anteriormente. Hay que reiterar que la regulación actual del cálculo de la compensación sigue el criterio jurisprudencial de que la indemnización debe alcanzar la reparación integral de los daños y perjuicios sufridos. Y, finalmente, también debe recordarse que cabe tanto una reparación *in natura*, si es posible, como una reparación monetaria.

Por último, se aplican las reglas generales establecidas en la LPACAP en cuanto al procedimiento para reclamar daños a la Administración, aplicándose el plazo general de un año, computado desde que se ha producido el hecho o acto que motive la indemnización o desde que se manifieste su efecto lesivo, o si el daño deriva de un acto nulo, desde la declaración de nulidad del mismo. Es competente la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en los términos examinados anteriormente.

⁸⁰⁸ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *op. cit.*, Tomo II, p. 510.

⁸⁰⁹ Cfr. ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, *op. cit.*, pp. 275 y 276.

3.2.d) El servicio público como origen de la responsabilidad de las Administraciones también respecto del dominio público

Centrando la cuestión en la responsabilidad de las Administraciones públicas en cuanto al daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, habrá que concluir que es necesario determinar qué servicios públicos relativos al dominio público pueden ocasionar daño resarcible. Tampoco debe olvidarse que si bien la responsabilidad del Estado viene a referirse normalmente a la actividad del Poder ejecutivo, lo cierto es que también es posible actualmente reclamar responsabilidad a los Poderes legislativo y judicial. Y finalmente, debe recordarse que la responsabilidad puede referirse a la actividad de todas las administraciones territoriales así como de los entes dependientes de las mismas.

Como ocurre respecto a los supuestos de responsabilidad de la Administración en general, dicha responsabilidad es predicable no solo por la actuación de los funcionarios sino también por la de otras personas o agentes que representen y gestionen en nombre de la misma, incluso de modo ocasional. Se exceptúan profesiones oficiales como Notarios y Registradores de la propiedad por tener responsabilidad personal conforme a su estatuto orgánico.

En definitiva, la responsabilidad de la Administración en materia de dominio público tiene las mismas características y cumple los mismos requisitos que la responsabilidad que corresponde a la misma en general. Incluso puede entenderse que es una responsabilidad que tiene su origen en el servicio público, ya que si bien en principio pudiera parecer que este concepto tiene difícil encaje en materia de protección del dominio público, lo cierto es que, como se señaló anteriormente, el concepto actual de servicio público incluye toda actividad administrativa y no solo la prestacional (o servicio en sentido estricto). Por tanto la responsabilidad ha de referirse a los daños que pudieran ocasionarse por ejemplo en materia de policía o protección del demanio, o en la actividad sancionadora derivada de dicha protección. Como se señaló anteriormente, también la jurisprudencia contempla el servicio público como sinónimo de actividad administrativa (SSTS de 23 de enero de 1970 y 21 de septiembre de 1984).

En materia de responsabilidad de la Administración respecto de la protección del dominio público es especialmente interesante recordar que la misma se produce no solo por la actividad de dicha Administración, sino también por omisión en el cumplimiento de las obligaciones legales⁸¹⁰. Hay que mencionar nuevamente la existencia de distintas sentencias que han condenado a la Administración por incumplir sus deberes de inspección urbanística (STS de 28 de junio de 1983), por daños ocasionados a los concesionarios por no haber actuado adecuadamente (SSTS de 26 y 27 de marzo de 1980 y de 16 de diciembre de 1983) o por incumplir deberes de policía ambiental (STSJ de Murcia de 29 de octubre de 2001 y STSJ de Aragón de 30 de enero de 2001). Por

⁸¹⁰ Cfr. el ya mencionado GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, *Guía sobre el procedimiento administrativo común y especialidades*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 226.

tanto, no solo la acción sino también la omisión de la Administración que produzca un resultado dañoso, y siempre que resulte probado que existe la pertinente relación de causa-efecto, da lugar para que sea admisible la responsabilidad de la Administración.

También es pertinente reiterar que la actividad administrativa que puede dar lugar a indemnización por daños puede ser tanto una actividad material como meramente jurídica, como por ejemplo la aprobación de un acto administrativo causante del perjuicio. Ahora bien, el acto administrativo ha de ser ilegal, si bien su mera anulación tanto en vía administrativa como en el orden jurisdiccional contencioso administrativo de actos o disposiciones administrativas no supone por sí sola derecho a indemnización (párrafo 2º del apartado 1 del art. 32 LRJSP).

En conclusión, si existe un deber claro de actuar por parte de la Administración y se produce un incumplimiento parcial o total del mismo, puede entenderse que no se presta un servicio público conforme a los estándares de calidad exigibles. Esta falta de diligencia en la prestación del servicio público si ocasiona un daño o perjuicio indemnizable, dará lugar a la correspondiente responsabilidad patrimonial de la Administración. Esta argumentación puede utilizarse respecto de la protección en general del dominio público. Pero puede plantearse si también es posible aplicarla a las obligaciones que recaen sobre las distintas Administraciones públicas en materia de representación gráfica de fincas y en el suministro de información territorial al Registro de la propiedad, lo que se examina en el capítulo siguiente.

3.2.e) Supuestos específicos de responsabilidad en materia de dominio público: montes, aguas, y vías públicas

Anteriormente se han señalado características generales relativas a la responsabilidad de la Administración relacionadas con el dominio público. Antes de examinar las novedades relativas a dicha responsabilidad en cuanto a la utilización de los mecanismos de identificación gráfica del dominio público, verdadera novedad introducida por la Ley 13/2015, es conveniente examinar aunque sea de forma breve algunos supuestos específicos. Estos supuestos son destacables por presentar características individualizables que, en buena medida, presentan analogías con las que posteriormente se examinarán al analizar la responsabilidad de la Administración en materia de información sobre el dominio público.

Responsabilidad en materia de montes

Anteriormente se examinaron aspectos sustantivos e hipotecarios en materia de montes. Corresponde plantear en este capítulo la responsabilidad en el ámbito forestal, espacios naturales o vías pecuarias relacionadas con la legislación de montes. Una primera cuestión que debe destacarse es el hecho de que en muchas ocasiones los montes tanto públicos como privados han sufrido abandono, a pesar de las importantes funciones que pueden desempeñar en cuanto a la conservación de los suelos y regulación del régimen hidráulico, disminución de la contaminación y erosión, aumento de la biodiversidad y conservación medioambiental e incluso fuente alternativa de riqueza en el medio rural. Con la mera enumeración de las funciones señaladas es posible deducir, además, que la normativa que va a incidir en la materia es variada, pues a la normativa propiamente forestal o de montes, deben añadirse la legislación de aguas,

medioambiental, relativa a la conservación de la naturaleza, vías pecuarias, etc. Todo ello debe hacerse en este capítulo desde el punto de vista de las especialidades que puedan existir en cuanto a la responsabilidad.

En esta materia no existe una normativa específica pero sí una cierta jurisprudencia que ha venido a evaluar casos particulares relacionados directamente con el ámbito forestal, y de la que puede extraerse algunas conclusiones. Lo cierto es que de dicha jurisprudencia pueden deducirse algunos de los principios genéricos señalados en cuanto a la responsabilidad patrimonial de la Administración en general: necesidad de que exista un daño efectivo, evaluable e individualizado que no exista el deber de soportar (STS de 18 de abril de 2007), antijurídico (STS de 28 de septiembre de 2011) y no meramente futuro (STS de 23 de marzo de 2011), debiendo existir siempre un nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal de la Administración y el daño causado (STS de 24 de mayo de 1999). Los supuestos resueltos por estas sentencias tienen relación, como se ha indicado, con la normativa de montes y forestal, pero no se apartan de los criterios generales examinados en epígrafes anteriores respecto de la responsabilidad de la Administración. También se aplican criterios generales respecto a la fuerza mayor como causa de exclusión de la responsabilidad o a la necesidad de que la correspondiente reclamación se haga en forma procedimentalmente apropiada.

Lógicamente las distintas sentencias en esta materia resuelven casos muy diferentes, como daños derivados de la actividad cinegética o relacionados con los incendios forestales, de forma que es difícil establecer un criterio genérico distinto, no obstante, de los aplicables a la responsabilidad de la Administración en general. En algunas ocasiones se falla sobre situaciones relacionadas no solo con montes sino con otras materias: así la STS de 17 de octubre de 2001 relativa a una explotación minera situada en monte catalogado, o la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2003 referida a los daños producidos por un incendio en monte municipal de utilidad pública por prácticas de tiro del Ministerio de Defensa.

En cualquier caso, dada la enorme casuística existente en esta materia, debe concluirse en que es difícil establecer pautas generales. A ello se añade el hecho de la distinta interpretación que de los mismos hechos resultan de distintos tribunales. Así, por ejemplo, sorprende que a la hora de fijar indemnizaciones los criterios seguidos por el TS sean en ocasiones muy distintos de los que fueron utilizados por el Tribunal cuya sentencia se casa⁸¹¹. En materia de indemnización o reparación del daño es imprescindible señalar que la jurisprudencia ha puesto de relieve la necesidad de que la reparación de los daños que se hayan producido sea primordialmente mediante la restauración y recuperación del medio natural afectado.

Responsabilidad en materia de aguas

También en esta materia la responsabilidad se rige por los mismos criterios generales examinados anteriormente. Por tanto, no debe extrañar que si existe un daño

⁸¹¹ FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos, "La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito forestal y de la conservación de la naturaleza", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T.II, p.1340

efectivo causado de forma ilegítima por la Administración, surja de forma objetiva la responsabilidad de la misma para repararlo, y que por tanto existirá con independencia de si la actuación de dicha Administración ha sido o no anómala. Todas estas circunstancias se dan en general respecto de la responsabilidad de la Administración, tal y como se ha examinado anteriormente. Por lo tanto, si se quieren establecer características propias de la responsabilidad en materia hidráulica o de aguas, ha de acudirse a otras circunstancias.

Ahora bien, lo cierto es que la casuística resuelta por nuestros tribunales es enorme; a título meramente enunciativo pueden destacarse algunos de los casos siguientes: “inundaciones; desbordamientos de ríos; obras de encauzamiento; crecidas extraordinarias; el incumplimiento de la obligación de policía de los cauces que atañe a la Administración; caídas provocadas por desagües mal colocados, o por una mala colocación o señalamiento de las tapas de registros de aguas, la mala señalización de un camino que provoca la caída a un canal; la colocación de bombas de extracción por parte de los Ayuntamientos que privan al titular del uso de agua previamente concedido; filtraciones e inundaciones provocadas por el mal funcionamiento de una acequia; daños causados en piscifactorías por la disminución del caudal del río provocado por la actuación de empelados municipales; la construcción de una vía rápida que ocasionó el que se secase el agua con la que se regaban ciertas incas; disminución del caudal previamente concedido; los daños provocados a viviendas a consecuencia de unas lluvias torrenciales; los daños ocasionados con motivo de una serie de vertidos o por la degradación y contaminación del río; etc.”. Ahora bien, a pesar de la existencia de tantos casos distintos, lo cierto es que la responsabilidad de la Administración descansa en todos ellos en la tutela o protección del dominio público hidráulico y más concretamente en el deber de tutela o policía del mismo⁸¹². No obstante, al igual que ocurre en otros ámbitos, la responsabilidad de la Administración en todos estos casos no puede desembocar en que la misma se convierta, tal y como se indicó en un capítulo anterior, en una aseguradora universal de todos los riesgos o eventos que pueden producir daños en los administrados⁸¹³.

Uno de los supuestos que más interés tiene es el caso de la responsabilidad de la Administración por daños causados en inundaciones en los supuestos en que los mismos se hayan producido sobre fincas situadas en terrenos ribereños o inundables. La especialidad de estos casos se manifiesta en el hecho de que el propio perjudicado, en muchas ocasiones, es el que se ha colocado en una situación de riesgo, antes de provocarse el riesgo. Un supuesto típico es el caso en que se han realizado construcciones en tales terrenos susceptibles de inundación, la cual ha terminado produciéndose incluso muchos años después de tal construcción. Son varios los factores que deben tenerse en cuenta, no siendo uno de los menores el posible conocimiento o

⁸¹² GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en materia de aguas y obras hidráulicas”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T.II, pp. 1585 y 1586.

⁸¹³ En este sentido la STSJ de Cataluña de 22 de septiembre de 2006. Cfr. MARTÍN REBOLLO, Luis, “Ayer y hoy...”, *op. cit.*, pp. 341 y 342.

desconocimiento del riesgo de inundación. Es importante determinar si el daño es o no antijurídico, ya que este elemento puede llegar a quedar excluido si el perjudicado se colocó voluntariamente en situación de riesgo. Nuestros tribunales, no obstante, se muestran vacilantes.

En la STS de 6 de febrero de 1996 se consideró a la Administración responsable de los daños sufridos por quien había realizado una plantación en zona inundable sin la pertinente autorización administrativa. Se entendía en la sentencia que una cosa era la posible sanción por haber plantado sin autorización y otra cosa la responsabilidad de la Administración por los daños y perjuicios causados. Sin embargo la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de noviembre de 2006 exime de responsabilidad a la Administración en cuanto que el titular del predio ribereño no adoptó las medidas de protección y defensa necesarias siendo conocidas por el mismo la evolución natural del arroyo causante del daño y la cercanía de su finca a dicho cauce. Por tanto, pueden hacerse dos consideraciones en esta materia: en primer lugar la posibilidad de aplicar los criterios señalados anteriormente de compensación de culpas⁸¹⁴ y, en segundo lugar la trascendencia que el conocimiento de los riesgos que puedan afectar a una finca tiene a la hora de establecer la responsabilidad de la Administración.

Responsabilidad en materia de vías públicas

Uno de los aspectos más importantes que en materia de responsabilidad y con relación a las vías públicas, es el relativo a la necesidad de su adecuado diseño, construcción, señalización y equipación para eliminar, en la medida de lo posible, los riesgos derivados de la circulación a motor. Esta cuestión puede abordarse entendiendo que la seguridad en el tráfico es un elemento esencial del servicio público de carreteras⁸¹⁵. No existe duda, por tanto, sobre la enorme trascendencia que en la seguridad vial tiene el estado de las vías públicas en el que dicho tráfico se produce.

En esta materia debe recordarse que es aplicable no solo la legislación estatal, como por ejemplo la Ley de Carreteras (Ley 37/2015, de 29 de septiembre), respecto de las carreteras cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado (art. 4 Ley de Carreteras), junto con la normativa autonómica en cuanto a aquellas vías de titularidad de las distintas Comunidades Autónomas. Pero en cuanto a la responsabilidad se aplican las normas y criterios señalados reiteradamente. Existe también una amplia jurisprudencia que ha ido recogiendo numerosos y distintos casos, y una no menor doctrina que ha tratado distintos aspectos relativos a la responsabilidad de la Administración respecto de los accidentes de tráfico⁸¹⁶. De entre todos estos aspectos

⁸¹⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco, “La responsabilidad patrimonial de la Administración hidráulica en el supuesto de inundaciones”, RAP n. 182 (mayo-agosto 2010), p. 129.

⁸¹⁵ Cfr. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Pilar, *Responsabilidad Patrimonial de la Administración por Accidentes de Tráfico*, ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 67 y 68.

⁸¹⁶ Recoge una enumeración de algunas de estos autores y obras FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T.II, p. 1766 (nota al pie).

distintos, es posible destacar el relativo a los daños procedentes de la situación del propio demanio, de las deficiencias o falta de conservación de las distintas vías. Sin embargo, también en esta materia existe un excesivo casuismo en las distintas resoluciones judiciales, siendo por tanto difícil establecer criterios o principios generales⁸¹⁷.

3.3. Responsabilidad por daños en el dominio público ocasionados por la inactividad de la Administración

La inactividad de la Administración fue examinada anteriormente con carácter general. Sin embargo es necesario hacer ahora algunas matizaciones en cuanto a la especial incidencia que dicha inactividad puede tener en materia de dominio público. En algunas ocasiones estas peculiaridades tienen su razón de ser en el hecho de que los actos atentatorios del dominio público pueden dar lugar no solo a la correspondiente sanción sino también a la necesidad de reponer los bienes afectados a su situación anterior. Las medidas de corrección deben ser ejecutadas en principio por el responsable, pero en su defecto, deberá ser la Administración la que deba realizar dichas actuaciones. Es decir, si se produce una actividad dañosa en el dominio público por parte de los particulares, la Administración está obligada a adoptar las medidas sancionadoras y correctoras que procedan, pudiendo obligar a realizar tales actividades correctoras a los causantes del daño o quedando obligada, si estos no procedieran a la reparación, a realizar tal actividad correctora por sí misma. Además, la Administración también debe adoptar medidas preventivas, inspectoras y cautelares para evitar precisamente que lleguen a producirse daños en el dominio público. Es evidente, por tanto, que la inactividad administrativa impedirá que se evite la producción del daño, o que producido este, sea reparado.

La inactividad administrativa es indudablemente una infracción del ordenamiento jurídico que es especialmente grave en el ámbito de la protección del dominio público. Esto es así porque los daños que se produzcan muchas veces no son reparables. Es evidente que en el caso en que se produzca un daño por ejemplo medioambiental, no es suficiente con imponer una sanción al que lo haya ocasionado, y que en muchas ocasiones también es insuficiente imponer la obligación de reparar el daño causado, dado que frecuentemente es imposible el total restablecimiento de la situación anterior al daño producido⁸¹⁸. Por todo ello es especialmente importante la

⁸¹⁷ BUSTILLO BOLADO, Roberto O., "Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos a causa de deficiencias en calles y vías", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T.II, p. 1785.

⁸¹⁸ En este sentido se manifiesta un Auto del TS de 17 de febrero de 1990 al admitir la suspensión en la construcción de un vertedero que requeriría "arrasar" un Monte, justificando dicha suspensión en el hecho precisamente de que "restaurar las cosas a su primitivo estado, si esa obra, una vez realizada, se declarara no ajustada a derecho, es en este caso muy difícil, por no decir imposible, que exige mucho tiempo, además, y sin que baste con una indemnización sustitutoria para reparar el daño causado".

actuación administrativa previendo que se lleguen a producir tales daños de muy difícil reparación. Consecuentemente, será especialmente grave la inactividad de la Administración en su labor preventiva.

3.3.a) Tipos de inactividad administrativa productoras de los daños en el demanio

Cabe recordar en este momento la diferencia entre la inactividad material, como pasividad de la Administración en cuanto a sus competencias ordinarias, de la inactividad formal, como pasividad de la Administración en un procedimiento. El supuesto más típico de la inactividad formal es el silencio administrativo. En materia de protección del dominio público ambos tipos son relevantes, así en cuanto al material, si la Administración incumple sus obligaciones de vigilancia e inspección. Y en cuanto a la inactividad formal, será relevante el silencio administrativo en los supuestos en que se solicite una licencia o autorización para ocupar, por ejemplo, un espacio calificado como demanial.

Dentro de la inactividad material es posible incluso distinguir una inactividad material positiva y una negativa. La inactividad material negativa tendría lugar en los supuestos en que simplemente la Administración no establece una prestación o servicio determinado. La inactividad material positiva es algo más compleja, pues tendría lugar en aquellos casos en que con ocasión del establecimiento de algún servicio público no se adopten medidas que eviten posibles daños a terceros por dicho servicio (por ejemplo si no se evitan ruidos, malos olores u otros tipos de molestias)⁸¹⁹. Esta distinción puede tener relevancia más que en supuestos de protección del dominio público, en los casos en que se produzca aprovechamiento del mismo a través de autorizaciones o concesiones.

3.3.b) Recurso jurisdicción contra la inactividad administrativa

Como se señaló anteriormente, en muchas ocasiones es difícil acudir recurso jurisdiccional contra la inactividad de la Administración previsto en el art. 29 LRJCA, debido a que el mismo tiene limitado su campo de acción a la falta de ejecución material de obligaciones jurídicas concretas que la Administración contrae con personas determinadas o determinables, quedando al margen la inactividad reglamentaria y las obligaciones que no sean prestaciones subjetivas⁸²⁰. Esta dificultad se manifiesta especialmente en algunos casos concretos relativos al dominio público. Por ejemplo, es posible que la ley establezca unas condiciones especiales para la ocupación del dominio público por parte de los particulares. Pero puede ocurrir que la Administración titular de dicho demanio no conceda las pertinentes autorizaciones, aunque se cumplan las condiciones o requisitos legales para la ocupación del dominio público.

⁸¹⁹ NIETO GARCÍA, Alejandro, "La inactividad material...", *Op. cit.*, p. 24.

⁸²⁰ AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, "Inactividad...", *Op. cit.*, p. 152.

Ante tal inactividad de la Administración no parece posible defender que los particulares puedan ocupar por sí mismos tal dominio público o solicitar la aplicación del art. 29 LRJCA alegando la inactividad de la Administración. Es decir, en ningún caso es posible dicha ocupación sin la pertinente autorización administrativa y tampoco cabe alegar jurisdiccionalmente la inactividad de la Administración al no existir un acto de aplicación de la disposición legal del que resulte un derecho a realizar dicha ocupación⁸²¹. Precisamente en la crítica que hace a este precepto GONZÁLEZ PÉREZ, y que se examinó anteriormente, destaca cómo con anterioridad a esta norma existía ya la posibilidad de reclamar a la Administración en casos de inactividad poniendo como ejemplos la materia urbanística, el medio ambiente o la protección del patrimonio artístico⁸²².

3.3.c) Inactividad de la Administración ante una denuncia. La responsabilidad objetiva

Supuesto distinto al anterior es el de la pasividad o inactividad de la Administración ante una denuncia por haberse tolerado conductas atentatorias contra el dominio público o el medioambiente⁸²³. Esta pasividad administrativa podría ser considerada como un verdadero supuesto de culpa o negligencia. Lo cual conlleva analizar otra cuestión referida en capítulos anteriores: si la responsabilidad de la Administración es siempre objetiva o si puede ser en algunos casos subjetiva, como ocurriría en los casos de inactividad de la misma. Las posiciones doctrinales son variadas, en buena medida porque contemplan supuestos distintos. Parece posible entender que en supuestos en que la responsabilidad deriva del incumplimiento de “funciones de control, vigilancia o inspección sobre hechos de terceros que ocasionan un daño puede cobrar una especial relevancia examinar si la conducta de la Administración ha sido o no diligente”⁸²⁴. No cabe duda de que esto es especialmente importante en cuanto a la inactividad de la Administración en la protección del dominio público o el medioambiente ante la ejecución de actos atentatorios contra el mismo.

Es posible, además, que se produzca concurrencia de culpas entre distintas Administraciones y de estas con los particulares. La falta de vigilancia de la Administración supone una inactividad de la misma que puede suponer que no se impida el daño causado por un particular. Esto puede ocurrir tanto si se trata de una

⁸²¹ AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, “Inactividad...”, *Op. cit.*, p. 153. Pone el ejemplo de ocupación del dominio público radioeléctrico, entendiendo finalmente que no cabrá otra opción que acudir, en su caso, al mecanismo del silencio administrativo.

⁸²² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Control jurisdiccional...” *op. cit.*, apartado III.

⁸²³ Para un análisis de la jurisprudencia en esta materia cfr. JORDANO FRAGA, Jesús, “Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público: última jurisprudencia y algunas reflexiones de *lege data* y contra *lege ferenda*”, REDA, n.107 (2000), pp. 351 a 371.

⁸²⁴ AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, p. 309.

actividad realizada sin ninguna autorización o licencia, como si existe dicha autorización o licencia (e incluso una concesión administrativa) y no se realiza la correspondiente labor inspectora. Cabe concurrencia de culpas también entre Administraciones, por ejemplo si una es la titular del bien sobre el que recae la actividad, pero la vigilancia y control recae sobre otra Administración. Se requerirá apreciar las circunstancias concretas de cada caso para establecer la responsabilidad que corresponda⁸²⁵.

3.3.d) Algunos ejemplos en que la inactividad de la Administración daña directamente el patrimonio de los particulares

Puede ocurrir que la inactividad de la Administración permita actos o hechos lesivos del dominio público ocasionados por particulares. Pero también es posible que el daño ya esté causado y lo que ocurra es que la inactividad de la Administración ocasione que un tercero en principio ajeno al daño, pero, por ejemplo, adquirente de un bien sujeto a posible demolición, quede afectado y perjudicado. Anteriormente se hizo referencia a esta posible situación. Sin embargo es posible señalar la existencia de otros casos en que la actuación o más bien, la inactividad, de la Administración en materias relacionadas con el dominio público, causa daños a los particulares. Es posible, como se examinará a continuación, que distintas actuaciones de la Administración produzcan distintos resultados que pueden ser discriminatorios respecto de algunos particulares en cuanto a otros en situaciones análogas.

El supuesto especial de la antigua DT 1ª LC

Es importante señalar como la inactividad de la Administración en la defensa del dominio público puede provocar daños no solamente respecto del demanio sino también respecto del patrimonio de los particulares. Un ejemplo claro se encuentra en la regulación originaria establecida en la DT 1ª LC. Como se examinó anteriormente, dicho precepto establece un verdadero derecho a obtener la concesión, al señalar que “los titulares de espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial que hubieran sido declarados de propiedad particular por sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la presente Ley pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión”. También se señaló anteriormente que la STC de 4 de julio de 1991 ha considerado que tal concesión debe ser entendida como una

⁸²⁵ En la STS de 6 de octubre de 1998 se examina la posible concurrencia de culpa por parte de dos Administraciones: un Ayuntamiento, que sin los requisitos establecidos por la Ley de Aguas acuerda realizar una extracción de aguas de un río, y la correspondiente Confederación Hidrográfica, que es la competente en el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento de aguas. El perjudicado por la extracción es un concesionario de aguas. Entiende el Tribunal Supremo que el principio de causalidad determina la responsabilidad del Ayuntamiento, con independencia de entender que su actuación sea normal o anormal.

indemnización, que solo sería ilegítima si no existiera una adecuada base razonable en su cuantía⁸²⁶.

Lo que interesa destacar en este momento es que el derecho a la concesión resulta de este precepto únicamente en los supuestos en que se haya obtenido una sentencia judicial firme declarando el dominio con anterioridad a la entrada en vigor de la LC. En los casos en que no existiera dicha sentencia (incluyendo aquellos supuestos en que el título de propiedad estuviera inscrito en el Registro de la Propiedad) el apartado 2 de la DT 1ª únicamente preveía un derecho de preferencia durante diez años para obtener derechos de ocupación y aprovechamiento. La mencionada STC de 4 de julio de 1991 justificó dicha diferencia de trato en la diferencia del título justificativo del dominio, considerando a tales efectos más “débil” la inscripción registral que la sentencia judicial firme.

El problema es que la existencia de uno u otro título no tiene su origen en la mayor o menor diligencia del particular, sino en la actividad o inactividad de la Administración. Como señala GÓMEZ PUENTE “la existencia de una sentencia judicial firme reconociendo un enclave de propiedad privada en zona de dominio público, traía causa normalmente, de la oposición del particular al ejercicio por la Administración de su potestad de deslinde”. Es decir, iniciado un deslinde podría ocurrir que dos propietarios en idéntica situación y afectados por el mismo expediente de deslinde interpusieran las correspondientes acciones judiciales para que se les reconociera su propiedad. Podría ocurrir además que la Administración respecto de uno de ellos respondiera judicialmente y que respecto del otro propietario “se detuviera o paralizara *sine die* el expediente, o se resolviera dejando fuera del deslinde la finca en controversia”. Es claro que corresponde a la inactividad de la Administración que el segundo propietario no obtuviera la correspondiente sentencia firme que sí pudo haber obtenido el otro. Es evidente que se produce un efecto discriminatorio entre dos propietarios que estaban en la misma situación, ya que la actividad de la Administración permitió a uno de ellos obtener sentencia firme en virtud de la cual le corresponderá un derecho por treinta años, prorrogables por otros treinta y la inactividad de la misma Administración determinó que el otro propietario solo pudiera optar por un derecho de preferencia durante diez años a obtener derechos de ocupación y aprovechamiento.

Como señala este mismo autor, existe una “discriminación que, pudiéndose derivar de ella un perjuicio concreto e individualizable, bien podría merecer una reparación a cargo de la Administración con base en el principio general de responsabilidad por funcionamiento, anormal en este caso, de los servicios públicos”⁸²⁷.

⁸²⁶ El régimen jurídico de estas concesiones ha resultado ser muy problemático, siendo una de las razones de ello el que dado el carácter indemnizatorio de las mismas (procedentes de una operación análoga a una expropiación); es criticable el hecho de que con la reforma de la LC operada en 2013 no se hay aprovechado para clarificar dicho régimen jurídico (DESDENTADO DAROCA, Eva, “Los enclaves privados tras el reglamento de Costas de 2014 y la última jurisprudencia”, RGDA, n. 49 (octubre 2018), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=49, último acceso: 15 de enero de 2020).

⁸²⁷ GÓMEZ PUENTE, Marcos, *op. cit.*, p. 931.

Razonamientos análogos a los anteriores podrían llevar a pensar en la posible inconstitucionalidad de la misma norma, en cuanto que conduce a una discriminación entre quienes ostenten sentencia judicial firme y quienes carezcan de la misma, cuando el origen de dicha carencia es precisamente la inactividad administrativa. Sin embargo la STC de 4 de julio de 1991 señaló que el último inciso del apartado 2 de la DT 1ª LC, que permite por parte de los interesados el ejercicio “de las acciones civiles que aquellos puedan ejercitar en defensa de sus derechos”, es argumento suficiente para entender la constitucionalidad del precepto: la posible situación de debilidad del propietario por carecer de sentencia firme a su favor por la inactividad de la Administración, podría solucionarse con el pertinente ejercicio de acciones judiciales por parte del interesado.

Supuestos análogos

En todo caso hay que señalar que el problema de la falta de deslinde de los bienes de dominio público se ha producido en la práctica no solo en materia de Costas sino también por ejemplo en materia de vías pecuarias. La STS de 5 de febrero de 1986 (dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo) contiene dos interesantes afirmaciones en esta materia. En primer lugar, que corresponde a la jurisdicción civil determinar si una parte concreta de una finca está situada o no en una vía pecuaria si existe indeterminación de límites entre la vía pecuaria y los terrenos colindantes. Y en segundo lugar, declara la posible responsabilidad de la Administración por no practicar el correspondiente deslinde, de forma que prevalece el pronunciamiento registral acerca de la propiedad privada del trozo de finca en disputa⁸²⁸. Cabe plantearse hasta qué punto puede aplicarse este criterio a la falta de deslinde del dominio público marítimo-terrestre.

Hay que destacar que 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, modificó el apartado 2 de la DT 1ª en el sentido de que, como se establece en su preámbulo, se procura que “los titulares registrales de terrenos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria sean concesionarios, removiendo las condiciones que anteriormente les exigían”. Es decir, en este sentido existe una equiparación entre los propietarios cuyo título de propiedad esté reconocido por sentencia firme y aquellos cuyo título esté inscrito en el Registro de la Propiedad, aunque con la salvedad de que es necesario también que tales titulares inscritos tengan los requisitos establecidos en el art. 34 LH⁸²⁹.

⁸²⁸ Es decir, la responsabilidad de la Administración por su inactividad se resuelve, a modo de sanción, en la prevalencia de los pronunciamientos registrales. Señala la STS en su Fundamento de Derecho PRIMERO que: “entre la presunción de la legalidad que protege los actos administrativos y la legitimación derivada del Registro de la Propiedad debe, en el caso contemplado, concederse preferencia a esta última puesto que la indeterminación en los límites de ambas propiedades colindantes es únicamente imputable a la Administración al haber dejado de practicar las operaciones de deslinde y amojonamiento posteriores a la clasificación de la vía pecuaria que le impone las normas legales y reglamentarias citadas”.

⁸²⁹ La posibilidad de que los titulares que reunieran los requisitos del art. 34 LH pudieran obtener la concesión por 30 años ya fue defendida por GARCÍA GARCÍA, si bien entendía que para que ello fuera

3.3.e) El Informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009

En realidad debe considerarse que la protección de los adquirentes de fincas que han resultado enclavadas dentro del dominio público marítimo-terrestre y que desconocían dicha situación, es un problema que trasciende el ámbito jurídico y alcanza el social y político. El propio preámbulo de la Ley 2/2013 señala que la falta de seguridad jurídica que ha ocasionado nuestra legislación “han provocado desconcierto y desconfianza”. Se remite a un Informe del Parlamento Europeo de fecha 20 de febrero de 2009 en el que se habría señalado la necesidad de modificar la ley de Costas “a fin de proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero”. Añade el preámbulo que ignorar estos derechos “es tanto como desconocer la realidad preexistente que la propia ley debe regular”.

El mencionado informe resalta algunos problemas que se han planteado con la aplicación de la LC. Estos problemas tienen su origen tanto en supuestos de actuación de la Administración como en otros de inactividad de la misma. Así se ha producido la “destrucción o demolición arbitrarias de propiedades de particulares adquiridas legítimamente”, vulnerándose el derecho a la propiedad y a su transmisión vía sucesoria (Considerando O). También es objeto de crítica el trazado de la línea de demarcación, que se ha podido establecer “de forma arbitraria, a expensas de los propietarios extranjeros” (Considerando P). Y junto con estas actuaciones incorrectas, no se ha actuado debidamente contra “los auténticos autores de la destrucción costera, responsables en muchos casos de unos desarrollos urbanísticos excesivos en las costas, incluidos complejos vacacionales, y que estaban mejor situados para saber que su actuación era sin duda contraria a las disposiciones de la ley” (Considerando Q).

Es decir, en ocasiones se ha actuado abusando “de los derechos legítimos de los ciudadanos de la UE sobre sus bienes legalmente adquiridos en España” y, al mismo tiempo, no se ha protegido debidamente el “medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas” (Considerando R), existiendo numerosos expedientes abiertos por la Comisión relativos a proyectos urbanísticos que presentaban problemas “en materia de aguas y de cuencas fluviales” (Considerando Ab). Los problemas a los que hacer frente son numerosos, ya que además del medio ambiente, aguas, costas hay que referirse a bienes culturales, al entorno natural y paisajístico (Consideración Al), y a la gestión del suelo (Petición 5). De entre todas estas cuestiones cabe destacar por su importancia el problema planteado claramente en el Considerando Ah: “muchos miles de ciudadanos europeos, en diferentes circunstancias, han adquirido propiedades en España de buena fe...solo para descubrir más adelante que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus

posible era necesario y posible obtener sentencia judicial alegando precisamente la protección y titularidad protegida por dicho precepto hipotecario (Cfr. GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, 5ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2006, p. 2058, en nota al pie relativa al apartado 2 de la DT 1ª LC.)

propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor y no pueden venderse”.

Por tanto el mencionado informe pone de relieve un problema no solo jurídico: hay numerosos compradores de buena fe que desconocían la ilegalidad de sus adquisiciones (por razones diversas, como la invasión del dominio público, o el incumplimiento de distintas normas ambientales, de aguas, de bienes culturales, etc.). Estas adquisiciones se han realizado, en numerosos casos, de promotores urbanísticos que sí que conocían dicha situación. Y sin embargo, la sanción a tal ilegalidad, la posible demolición de sus propiedades, afecta directamente a tales adquirentes. Se apuntan varias soluciones: modificación de la legislación, no solo de la LC (Petición 1), no aplicación retroactiva de la normativa (Petición 2), desarrollo de “una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y participación ciudadana efectivos” (Petición 5), reconocimiento del “derecho a obtener una indemnización adecuada a través de los órganos jurisdiccionales españoles” en favor de “las personas que hayan adquirido de buena fe una propiedad en España y se hayan encontrado con que ha sido declarada ilegal” (Petición 16), facilitar “información del proceso urbanístico” e “información medioambiental” a los ciudadanos “de forma clara, sencilla y comprensible” (Petición 20), protección de “los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero” pero no a los “proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente” (Petición 22) y, finalmente, reconocimiento del derecho a obtener “indemnización por la pérdida de propiedad” con arreglo “a un tipo apropiado y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” (Petición 33).

Finalmente, hay que entender que estos problemas de “falta de seguridad jurídica y la confusión resultante de una legislación imprecisa o excesivamente compleja” tienen lugar en otras materias ya que la Ley de Costas es solo “otro ejemplo de ello” (párrafo 5º de la Exposición de Motivos), por lo que es imprescindible “una mayor seguridad jurídica y un mayor respeto de los propietarios legítimos y sus derechos” (párrafo 20º de la Exposición de Motivos) así como “una información más precisa y que mejore la transparencia de las promociones inmobiliarias” (párrafo 21º).

Algunas consideraciones: la importancia de la información

El Informe del Parlamento Europeo (y que dieron lugar a la modificación de la LC, como se señaló anteriormente) plantea interesantes cuestiones que deben ser objeto de reflexión. Es importante destacar, como lo hace el propio informe, que sus criterios y recomendaciones pueden aplicarse a otras cuestiones y no solamente a la legislación de Costas. Y es que estos problemas aparecen en otras Leyes relativas al dominio público: falta de seguridad jurídica, actuaciones arbitrarias de la Administración e inactividad en casos flagrantes frente al no respeto a los derechos de los pequeños adquirentes de buena fe. Y las soluciones que apuntan también son aplicables a otras normas sectoriales: información más precisa a los ciudadanos, mayor transparencia, mayor seguridad jurídica (especialmente no aplicando retroactivamente las normas) y derecho de los propietarios de buena fe a ser indemnizados a un tipo adecuado si pierden su propiedad.

La Administración por tanto, debe actuar adecuadamente y es responsable tanto si no actúa como si no lo hace correctamente. Una de las actuaciones que debe hacer y que tiene gran trascendencia es la obrar con transparencia y establecer un sistema adecuado de información. Se existe una información adecuada se impedirá que posibles adquirentes de fincas que se encuentran en situación ilegal desconozcan tal situación. Es el problema de la asimetría a que se refiere el Informe: es mucho más fácil que el transmitente de una finca (especialmente si es un gran promotor) tenga conocimiento de la situación fáctica y jurídica de dicha finca y que estas sean desconocidas por el adquirente. Es preciso romper esta asimetría mediante la pertinente información.

Pero, además, debe concluirse que la falta de actuación de la Administración a la hora de suministrar información sobre la situación jurídica de las fincas debe desembocar en su responsabilidad. Responsabilidad que debe tenerse en cuenta tanto a la hora de establecer el montante de la indemnización por la pérdida de la propiedad, como a la hora de establecer incluso una responsabilidad por daños y perjuicios. Es un problema de seguridad jurídica, de transparencia y de justicia: el adquirente de buena fe de una finca que desconoce las limitaciones legales que afectan a la misma debe ser amparado. Pero la mejor solución es que dicho adquirente pueda conocer tales limitaciones legales. El conocimiento de ilegalidades urbanísticas, medioambientales o demaniales impedirá que surjan situaciones de la gravedad de las denunciadas en el Informe del Parlamento Europeo.

Por todo ello, la Administración ha de informar y dar publicidad de las distintas limitaciones o situaciones jurídicas que puedan afectar a fincas o partes concretas del territorio. Esta debe ser considerada una verdadera obligación. Una obligación jurídica como la que se ha establecido jurisprudencialmente para otras medidas de protección de bienes públicos⁸³⁰ La pasividad o inactividad de la Administración a la hora de prestar tal información ha de dar lugar a su responsabilidad. Frente a esta conclusión pueden oponerse dos interrogantes o dudas: ¿existe una verdadera obligación legal de dar tal información, tanto en los casos en que se pida expresamente por un particular como en general sin previa petición?, y ¿es posible en la práctica suministrar la información con carácter general a favor de todos los que estén interesados en conocerla respecto de fincas o partes concretas del territorio? Ambas cuestiones son respondidas en el siguiente capítulo, al analizar la responsabilidad de la Administración en materia de representación gráfica.

4. Responsabilidad en materia de información sobre el dominio público, en particular en cuanto a su representación gráfica

⁸³⁰ Así respecto de la recuperación de la posesión conforme a la STS de 23 de marzo de 1999 que señala que la recuperación de la posesión no es una potestad discrecional sino de obligado ejercicio.

Como se ha examinado anteriormente la Administración está obligada tras la reforma de la Ley Hipotecaria de 2015 a cumplir ciertas obligaciones. En algunas ocasiones debe intervenir activamente en procedimientos registrales. Una de las novedades más interesantes de toda la reforma es la relativa a la información territorial, que está, como se vio, íntimamente relacionada con la representación gráfica de fincas. Tal información ha de ser suministrada por la Administración. Pero lo cierto es que puede ocurrir que la misma no la suministre. En este caso es necesario justificar que tal inactividad debe ser considerada como un incumplimiento de una obligación legal, de un servicio público, de modo que de la misma se derive responsabilidad por los perjuicios que puedan ocasionarse a los particulares. Lo mismo puede decirse si se da el caso de que la información suministrada fuera errónea o si careciera de la calidad suficiente para ser relevante.

4.1. Nuevas obligaciones de la Administración introducidas por la Ley 13/2015 en cuanto al dominio público

Las novedades en materia de dominio público que se han introducido en la LH con la Ley 13/2015 quedan reflejadas en la nueva redacción que se da a algunos de sus artículos. En la nueva normativa pueden distinguirse preceptos de alcance general y otras aplicables a supuestos o expedientes hipotecarios concretos, muchos de ellos íntimamente relacionados con la representación gráfica de fincas en el Registro.

4.1.a) Supuestos generales y específicos: alcance

Los preceptos de alcance general se refieren expresamente a supuestos que pueden determinar el acceso del dominio público al Registro y que fueron examinados anteriormente. Como se indicó, el art. 9. a) LH reconoce la posibilidad de hacer constar la situación urbanística, medioambiental o administrativa mediante nota marginal. Por su parte, el art. 9.b) párrafo 9 LH establece la denominada aplicación informática homologada que permite el tratamiento de las representaciones gráficas y la consulta de las limitaciones dominicales impuestas por razones urbanísticas, medioambientales o administrativas. Este último precepto contiene la regulación de la llamada información territorial asociada, que es complementada por la DA 1ª Ley 13/2015. En dicha Disposición Adicional se establece que la aplicación informática homologada ha de permitir enlazar e interoperar visualmente con las cartografías catastrales y de las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado.

Dado que toda esta normativa se ha examinado con anterioridad, solo se va a destacar que actualmente el acceso del dominio público al Registro de la Propiedad puede tener lugar no solo a través del mecanismo tradicional de su inscripción, sino a través de nota marginal y a través de la aplicación informática, o lo que es lo mismo, a través de la información territorial asociada. De lo que se trata es de intentar establecer

sin lugar a dudas que estamos ante una verdadera obligación impuesta a las distintas Administraciones públicas competentes y que se trata de una obligación cuyo incumplimiento puede generar responsabilidades a las mismas en cuanto se produzca, por dicha falta de información, un perjuicio a un particular.

Los preceptos aplicables a supuestos más concretos se refieren en esencia a la constancia de la representación gráfica de fincas en el Registro. Así el art. 199.1 párrafo 4 LH permite al registrador denegar la inscripción de la base gráfica si esta coincide con otra inscrita o con el dominio público, debiendo notificarlo a la Administración titular del inmueble afectado. Como se indicó anteriormente, la protección al dominio público establecido en este artículo no depende de la inscripción del mismo, ni siquiera de su acceso al Registro por los demás medios establecidos actualmente, pero plantea el problema práctico de cómo se puede proteger el mismo cuando se desconoce de su existencia por no haber accedido la información pertinente al Registro de la Propiedad.

También es novedosa la regulación que se hace de la inmatriculación. El último párrafo de la regla tercera del art. 203.1 LH se aplica en los casos en que se tramite expediente de dominio para la inmatriculación de fincas. Exige que si el Registrador tiene dudas sobre la coincidencia parcial o total de la finca que se pretende inmatricular respecto de fincas de dominio público no inscritas pero recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones públicas, notifique tal circunstancia al órgano competente. Dicho órgano puede emitir informe en el plazo de un mes, de forma que si se opone o si no contesta y el Registrador mantiene dudas sobre la posible invasión del dominio público, debe terminarse el expediente de inmatriculación previa calificación negativa. Se exige, por tanto, una cierta actividad a la Administración, pero se tolera su inactividad en el sentido de que de la misma debe resultar en todo caso la imposibilidad de inscripción si existen dudas sobre la invasión del dominio público. En un sentido análogo se manifiesta el párrafo primero de la regla quinta del art. 203.1 LH, al regular la posible comparecencia ante el Notario competente de la Administración titular del dominio público que pudiera resultar afectado como consecuencia de expediente de dominio para inmatriculación.

Dado que la inmatriculación de fincas puede tener lugar no solo a través del expediente del art. 203 LH sino también a través de doble título, es lógico que el art. 205 LH al regular tal tipo de inmatriculación contenga previsiones análogas a las establecidas en el art. 203 LH. En concreto se indica que si el Registrador tuviera dudas sobre la coincidencia parcial o total de la finca que se pretende inmatricular respecto de fincas de dominio público no inscritas pero recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas, debe notificar tal circunstancia al órgano competente, que debe emitir informe en el plazo de un mes. Si la Administración se opone o si no contesta y el Registrador mantiene dudas sobre la posible invasión del dominio público, se denegará la inmatriculación. Como se comprueba fácilmente, el mecanismo y las prevenciones establecidas son perfectamente asimilables a la regulación del art. 203 LH.

Alcance de la nueva regulación hipotecaria

Más que el examen concreto de los preceptos enunciados, lo que interesa ahora es establecer hasta qué punto los mecanismos de protección del dominio público y por tanto, el acceso del mismo conforme a los preceptos actuales de la Ley Hipotecaria,

configuran una nueva obligación para la Administración. Para abordar esta cuestión, debe recordarse que el acceso del demanio al Registro puede originar un derecho a la información a favor de los particulares. Es decir, si el acceso registral del dominio público tiene por objeto únicamente su protección, podría alegarse que en última instancia aunque se considerara que tal acceso es obligatorio, corresponderá a la Administración decidir cuándo y cómo se producirá este acceso. Es indudable que tal acceso puede llegar a no producirse (como, por otra parte, ha ocurrido con la inscripción del dominio público prevista por la LPAP), pero más allá de una responsabilidad general aplicable a todo acto administrativo, no existirá una responsabilidad concreta a favor de particulares que sean perjudicados en sus derechos.

Sin embargo, si es posible establecer la obligatoriedad de tal acceso del dominio público al Registro de la Propiedad, que tal acceso es posible materialmente, que los particulares tienen derecho a conocer las posibles limitaciones derivadas de la regulación del dominio público que pueden afectar a fincas concretas y que si no se produce tal acceso puede resultarles un perjuicio económico, habrá que concluir que la inscripción o la incorporación como información territorial del dominio público no solo es un deber de la Administración, sino que está sujeta a responsabilidad de la misma. En definitiva, de lo que se trata es de establecer que la Administración debe suministrar información sobre el dominio público (para practicar el asiento que corresponda o para que quede incorporada a la aplicación informática) y que si no la suministra, será responsable de los perjuicios que se ocasionen a terceros. Debe considerarse que hasta ahora era obligatoria la inscripción del dominio público en el Registro, pero tal inscripción más que nada suponía en esencia una protección del mismo, no una protección de terceros. En principio sería posible que tal falta de inscripción del demanio produjera perjuicios por ejemplo a un adquirente que desconocía que la finca que adquiriría estaba enclavada dentro del dominio público. Pero se trataba en todo caso de una protección que se producía finca a finca, mediante su inscripción. Además esta protección del dominio público a través de la inscripción no garantizaba que se aplicaran necesariamente otras limitaciones derivadas del mismo y que pudieran afectar a fincas cercanas (como las situadas cerca de la costa o de los ríos). Sin embargo el panorama actual al permitir la representación gráfica de fincas y su interoperabilidad con las cartografías de las distintas Administraciones, determina que la situación haya cambiado y pueda exigirse más fácilmente responsabilidad a la Administración que no haya suministrado la pertinente información. Incluso desde el punto de vista de la Administración es interesante destacar que el suministrar la pertinente información puede exonerarle de responsabilidad, en los términos que se verán posteriormente.

4.1.b) Obligación de los municipios de suministrar al Registro de la Propiedad información territorial de sus planes urbanísticos

La referida obligación de suministrar información territorial a cargo de los Ayuntamientos se recoge en la DA 5ª de la Ley 13/2015:

“1. Los municipios, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley, pondrán a disposición de los Registradores, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, un acceso

mediante servicio de mapas web a todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadatados, así como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor.

2. Excepcionalmente, aquellos municipios que no pudieran cumplir lo dispuesto en el apartado anterior por falta de disponibilidades técnicas o presupuestarias, deberán notificarlo así al Colegio de Registradores en el referido plazo y, en todo caso, poner a disposición del Colegio de Registradores, para que a su vez lo haga a los Registradores territorialmente competentes, un ejemplar certificado y en soporte electrónico de todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, así como de sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor, inscritos en el Libro-registro de instrumentos de planeamiento de cada Ayuntamiento”.

Este precepto, que hasta la fecha ha tenido escasa aplicación práctica, supone un paso adecuado en la dirección correcta. Se ha venido señalando anteriormente la necesidad de que las Administraciones públicas suministren información territorial a efectos de su incorporación en la aplicación informática registral. Para que la información territorial asociada incorporada al Registro sea útil es necesario que sea lo más completa posible. No cabe duda de que esta disposición adicional se refiere a información territorial asociada en cuanto que se remite a lo dispuesto en el art. 9 LH. Por tanto, de dársele cumplimiento, los Registros deberían contar con la información urbanística territorial. Incluso se prevé qué hacer en el caso de que por impedimentos técnicos o presupuestarios no fuera posible llevar a cabo tal puesta a disposición de los planes urbanísticos. Por ello, si no es posible suministrar la información georreferenciada y metadatada (en principio debería cumplir con el protocolo electrónico GML anteriormente citado) aún es posible el suministro de información certificada y en formato electrónico de los planes urbanísticos.

Si bien el criterio establecido en este precepto es correcto, el mismo peca de falta de ambición. Debería de referirse no solo a los municipios sino también a todas las Administraciones públicas que desarrollen una actividad que tenga trascendencia territorial, y debería incluirse no solo la información o planeamiento urbanístico sino también toda información que tenga dicha trascendencia territorial. Es decir, toda la información relativa a la ordenación del territorio, al medio ambiente, al dominio público o a la situación administrativa en general de los bienes inmuebles que configuran el territorio, debería ser suministrada a los distintos Registros para su incorporación como información territorial asociada.

Utilidad de la DA 5ª de la Ley 13/2015

El suministro de toda esta información territorial es importante a efectos de calificación registral, de modo que pueda cerrarse el acceso tabular de los actos contrarios a la regulación del territorio. Lógicamente esta información no supone en ningún caso que puedan obviarse los requisitos legales establecidos en su caso para actos o documentos inscribibles. Es decir, aunque de la información territorial pudiera resultar que no hay duda de su posible legalidad, si un acto concreto requiere licencias o autorizaciones, deberán solicitarse.

Pero el suministro de la información territorial también tiene otra utilidad en principio menos visible, que en este caso puede favorecer los intereses de la propia Administración. Si los Ayuntamientos cumplen con la obligación establecida en esta

disposición adicional, no solo estarán cumpliendo con un deber legal, lógicamente se estarán exonerando de la responsabilidad que pueda surgir de su incumplimiento. Pero esta exoneración de responsabilidad se deriva no solo de la dicción de este artículo, sino de una obligación más genérica: como se mostrará en epígrafes posteriores, existe una verdadera responsabilidad de la Administración si no suministra información adecuada a los ciudadanos en materia de ordenación del territorio, medio ambiente o información demanial. Tal falta de información a disposición de los ciudadanos puede acarrear responsabilidad administrativa. Por todo ello debe considerarse que, en realidad, la obligación de suministrar información territorial recae sobre los Ayuntamientos incluso si no existiera este precepto.

En suma, esta disposición adicional no hace sino recoger de forma parcial una obligación más genérica: la que recae sobre todas las Administraciones públicas de suministrar al Registro de la Propiedad información territorial para que quede incluida en la aplicación informática como información territorial asociada, relativa a la situación urbanística, medioambiental, demanial o administrativa que corresponde a las distintas porciones del territorio. Es, por tanto, un precepto orientado en una línea adecuada, pero que peca de falta de ambición tanto en cuanto a sus destinatarios como en cuanto al contenido de la información que deben suministrar.

4.2. La falta de suministro de información por parte de la Administración como inactividad material

La configuración de la Administración como garante de los servicios públicos, impone el rechazo de la inactividad administrativa no solo cuando se trate de velar por el interés general, sino también si existen particulares interesados que reclaman la prestación del pertinente servicio público. Como, por otra parte, el servicio público es entendido en la actualidad en un sentido muy amplio, es posible considerar toda pasividad administrativa como un supuesto de mal funcionamiento del servicio, a efectos de deducir la eventual responsabilidad, si tal pasividad resultó lesiva⁸³¹. Todo ello no es óbice para reconocer que en los supuestos en que concurre con la pasividad administrativa una conducta ilegal por parte de un particular, técnicamente es difícil establecer en qué ha de consistir la obligación pública de resarcir.

Es decir, incluso en el supuesto en que se haya producido una actuación de un particular que haya causado un daño en el dominio público, no parece admisible que no alcancen a la Administración las consecuencias de dicha conducta lesiva, si ha consentido, tolerado o no ha suministrado información suficiente para que el interesado conociera la trascendencia e ilegalidad de su actuación. Por ello, si lo que se quiere es preservar el dominio público, se requiere una actuación administrativa diligente y

⁸³¹ En este sentido debe entenderse la afirmación de que "la producción de actos jurídicos, autorizaciones, concesiones, expropiaciones, certificaciones, etc." por parte de la Administración debe entenderse hoy día como un verdadero servicio público, como argumenta CERULLI IRELLI, Vincenzo, "La simplificación de la acción administrativa", Documentación Administrativa, nn. 248-249 (1997), p. 340.

sistemática. Actividad preventiva que es plenamente compatible con la corrección de aquellas conductas de los infractores que han causado daños en el demanio. Las medidas preventivas y las correctivas deben aplicarse necesariamente de forma sucesiva y por este orden. No resulta conveniente olvidar la existencia de ambos tipos de medidas, de forma que se incida especialmente en el aspecto correctivo y se olvide el aspecto preventivo. Este olvido por parte de la Administración del aspecto preventivo supondría dejar en manos de los particulares la tutela del dominio público, de forma que solo en caso de que su actuación produjera daños en el demanio, actuaría la Administración mediante una actuación sancionadora y reparadora. Este planteamiento empobrecedor supondría frustrar la finalidad esencial del ordenamiento en materia de dominio público, que sería la evitación y prevención de daños en el mismo.

4.2.a) La inactividad funcional

Cabe distinguir dentro de lo que es la inactividad material de la Administración aquella que se refiere a cierto tipo de prestaciones que puede llevar a cabo la propia Administración pero concurriendo con el sector privado (la educación o sanidad son los ejemplos más claros), de aquellas otras que solo pueden ser llevadas a cabo por la misma Administración por suponer un ejercicio de autoridad (la policía o ciertas tareas de inspección son buenos ejemplos). Este último tipo de inactividad puede ser denominada funcional y es, posiblemente, la de más difícil constatación y control⁸³². Precisamente la inactividad de la Administración a la hora de suministrar información sobre el dominio público, el medio ambiente, la ordenación del territorio y, en general, la situación administrativa de los bienes inmuebles, entraría dentro de esta categoría de inactividad funcional. Pero es imprescindible señalar que la inactividad no es solo una pasividad administrativa total, sino que también incluye los supuestos en que la Administración realiza algún tipo de actividad pero que no es suficiente para cumplir con sus obligaciones jurídicas o para cumplirlas dentro del plazo legal⁸³³. Por tanto el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de las obligaciones señaladas, debe considerarse inactividad funcional de la Administración, porque lo cierto es que en muchas ocasiones más que de inactividad propiamente dicha, lo que existe es “ausencia de actividad administrativa eficaz”⁸³⁴.

4.2.b) Dificultades planteadas por la inactividad funcional. Posibles soluciones

En todo caso, lo cierto es que la inactividad funcional, que no deja de ser una inactividad material, es difícil de combatir por dos razones. En primer lugar, la

⁸³² GÓMEZ PUENTE, Marcos, *op. cit.*, pp. 1044 y 1045.

⁸³³ AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, p. 298.

⁸³⁴ AGUADO I CUDOLÁ, VICENÇ, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999, p. 31.

Administración tiene discrecionalidad a la hora de actuar, dada la limitación de sus recursos. Frente a esta afirmación debe recordarse que discrecionalidad no es arbitrariedad (la cual se ha dado en algunos supuestos de protección del dominio público, como se examinó anteriormente respecto de la LC), pero sobre todo debe recordarse que la falta de actuación de la Administración que suponga un incumplimiento de una obligación legal puede provocar perjuicios a terceros, surgiendo la obligación de su reparación. Y con ello resultará que se “traslada el control de la inactividad, por tanto, al campo de la reparación de sus perjuicios, esto es, al terreno de la responsabilidad administrativa por omisión”⁸³⁵.

En segundo lugar, es difícil combatir esta inactividad material dada la falta de transparencia que existe en el desarrollo de estas actividades. Ello supone que en realidad solo pueda valorarse la actuación de la Administración, o falta de ella, por sus resultados. También en este caso el control de la inactividad resultará a través de operaciones restauradoras o reparadoras. Parece necesario potenciar la información, transparencia e incluso la participación ciudadana. Pero no debe olvidarse que, como última solución, debe reconocerse en todos los casos en que la inactividad ha provocado perjuicios a los ciudadanos que deberá aplicarse el instituto de la responsabilidad administrativa. Es decir, si existe una obligación de hacer o de prestar un servicio y la Administración no lo presta, debe reconocerse su responsabilidad por los daños causados. Así lo exigen tanto el principio de responsabilidad de la Administración (art. 9.3 CE) como el de indemnidad patrimonial de los particulares (art. 106.2 CE): los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Todo lo señalado hasta ahora supone que en los supuestos en que fallen las medidas protectoras del dominio público, será necesario adoptar medidas sancionadoras y correctoras del daño que se haya producido. Entre tales medidas se ha destacado la aplicación de la institución de la responsabilidad. Y entre los posibles responsables, se ha señalado a las Administraciones públicas. También se ha indicado que tal responsabilidad administrativa puede aplicarse tanto a los supuestos de actividad de la propia Administración como a los supuestos de pasividad o inactividad de la misma. Precisamente cabe preguntarse si en los casos en que la Administración no cumpla con sus obligaciones registrales, especialmente las nuevas obligaciones de suministrar información territorial, puede surgir responsabilidad por parte de la Administración competente. Es necesario establecer, si se entiende que sí existe dicha responsabilidad, en qué consistirá la misma y cuál es su alcance.

Como se señaló anteriormente, la responsabilidad debe entenderse aplicable con carácter subsidiario, es decir, solo si han fallado las medidas protectoras o de intervención previa. Las medidas protectoras del dominio público se han ampliado con la Ley 13/2015, en cuanto que se han incluido deberes de información por parte de las Administraciones públicas.

⁸³⁵ GÓMEZ PUENTE, Marcos, *op. cit.*, p. 1045.

4.3. El derecho de los ciudadanos a la información sobre el dominio público

Al igual que ocurre en otras materias, como el derecho ambiental y el urbanístico, debe considerarse que respecto del dominio público existe un derecho a la información, en cuanto que los particulares tienen la facultad de conocer los asuntos públicos y a instar la correspondiente tutela judicial. Este derecho se refiere tanto a la posibilidad de que los ciudadanos accedan a la información que obre en poder de la Administración como a la posibilidad de que la misma Administración actúe proactivamente, poniendo la pertinente información a disposición de todos los ciudadanos, sin necesidad de previo requerimiento⁸³⁶. El problema es que, hasta ahora, no ha existido una regulación específica en materia de derecho a la información respecto del dominio público, que fuera equiparable a lo que establece en materia de información la legislación medioambiental.

4.3.a) Derecho a la información medioambiental

Uno de los pilares esenciales de la legislación protectora del medio ambiente es el derecho de los particulares a obtener información medioambiental. Es un derecho instrumental, en cuanto que subyace la idea de que a través de la información o el conocimiento es posible una mejor protección del medio ambiente, ya que solo los ciudadanos debidamente informados pueden participar de forma activa en la toma de decisiones concernientes al mismo⁸³⁷. Entre las normas legales que regulan este derecho destaca la ya mencionada Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)⁸³⁸.

⁸³⁶ Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a la información medioambiental*, ed. Aranzadi, Navarra, 2009, p. 15.

⁸³⁷ ZABALLOS ZURILLA, María, "El largo camino hacia la aplicación efectiva del convenio de Aarhus", RGDA, n. 50 (enero 2019), pp. 8 y 9, disponible en https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=50 (último acceso: 12 febrero 2020).

⁸³⁸ Que a su vez deroga la anterior Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, también dictada como trasposición de una Directiva. Respecto de la Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero de 2003, cabe señalar que la misma fue adoptada a raíz del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998. Analiza su aplicación en los distintos países de la Unión Europea, especialmente en cuanto al derecho de información medioambiental en cuanto al agua BERTAZZO, Silvia, "El acceso a la información ambiental en la Unión Europea. La normativa general y los aspectos relevantes para el derecho al agua", RGDA, n. 46 (octubre 2017), disponible en https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=46 (último acceso: 15 de enero de 2020).

También existen normas específicas para la obtención de información medioambiental en normas relativas al dominio público (art. 15 LA o 28.1 LM) y en otras de materia urbanística (apartados c) y d) del art. 5 TRLSRU).

Es importante destacar que se facilita de forma clara la posibilidad de acceder a la información medioambiental: para la solicitud de dicha información no se requiere alegar un interés específico (art. 3.1.a) Ley 27/2006 y, en el mismo sentido, distintas leyes urbanísticas dictadas por las Comunidades Autónomas⁸³⁹). Cabría entender que en virtud del principio de transparencia administrativa y al derecho de acceso a la información pública reconocido por la LRJ-PAC (STS de 30 de marzo de 1999⁸⁴⁰) este criterio es aplicable respecto de la solicitud de información en cuanto a bienes demaniales. La solicitud de información medioambiental puede dirigirse a las Autoridades públicas competentes. En el caso de no obtenerla, los interesados en obtener dicha información, pueden llegar a reclamarla judicialmente⁸⁴¹.

Pueden surgir algunas dudas acerca de cuáles son las Autoridades obligadas a suministrar información. En el desarrollo de la normativa del derecho a la información medio ambiental se puede comprobar una progresiva ampliación sobre quiénes son los sujetos pasivos de la solicitud de información, de forma que en la actual Ley 27/2006 se establece expresamente como Autoridad pública a efectos de solicitarle la pertinente información a “personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos los Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles” (art.2.4.1.d). Hay que hacer tres matizaciones:

En primer lugar, hay que entender respecto de la inclusión de Notarios y Registradores, que su legitimación pasiva solo tiene lugar en cuanto ejerzan funciones públicas.

En segundo lugar, debe asumirse que la obligación de suministrar información se refiere no solo a actos de protección del medio ambiente, en sentido estricto, sino a cualquier acto que afecte o pueda afectar a los elementos que integran el medio ambiente.

Finalmente, hay que concluir que este precepto solo tiene sentido en cuanto al suministro de información registral que no haya sido inscrita, sino que conste como información territorial asociada. Ello es así porque la publicidad registral solo puede expedirse a quien tenga interés acreditado (arts. 221 y 222 LH y 332 RH), por lo que si la información medioambiental consta inscrita sobre una finca determinada, deberá acreditarse tal interés. Pero si se trata de información territorial asociada, podrá

⁸³⁹ Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Op. cit.*, p. 47.

⁸⁴⁰ Esta sentencia viene a reconocer el derecho de un particular para conocer el expediente relativo a la adquisición de un bien inmueble por expropiación forzosa, respecto del que la Administración alegaba la falta de interés del particular respecto del mismo expediente.

⁸⁴¹ Incluso la falta de tal información puede dar lugar al ejercicio de una acción popular, por aplicación de los arts. 18.1.m) y 22 y 23 de la Ley 27/2006 (cfr. PONS PORTELA, Miquel, “La acción popular en asuntos medioambientales”, RAP, n, 206, (mayo-agosto 2018), p. 201).

aplicarse el criterio de no exigencia de interés acreditado. Por tanto, la información territorial tiene un doble ámbito: facilitar la calificación registral y ser susceptible de publicidad.

Concepto amplio de medioambiente a efectos de su información

Tal concepto resulta del art. 2.3 Ley 27/2006 e implica que la información a la que puede acceder el interesado ha de abarcar amplísimas materias, muchas relacionadas tanto con el dominio público como con el Registro de la Propiedad. Por ejemplo, ha de facilitarse información sobre el estado en general del “agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras”. Además, también versará sobre los residuos, emisiones o vertidos que puedan afectar a tales elementos, así como, en su caso, las “políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar[les]”.

También hay que considerar que tal información puede incluir aspectos relativos al urbanismo: la STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2003, en cuanto a la solicitud de información sobre la concesión de licencia de obra en una finca colindante, y la STSJ de Cataluña de 28 de mayo de 2004, respecto de solicitud de información respecto de un expediente de aprobación de un proyecto de reparcelación, suponen dos casos paradigmáticos en que la información en principio urbanística se considera por los tribunales como información medioambiental. Por ello no es de extrañar que la STSJ del País Vasco de 16 de junio de 2003 indique, sobre la base de la legislación relativa a información medioambiental, que también existe en el ámbito urbanístico un verdadero derecho a la información⁸⁴².

Por otra parte, hay que reconocer que a veces la Administración *motu proprio* suministra la información medioambiental sin necesidad de requerimiento⁸⁴³. El art. 6.1 Ley 27/2006 prevé en materia de información medioambiental su paulatina difusión y “su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible”. En sus apartados siguientes el precepto prevé la actualización de la información, su difusión activa y sistemática, así como la utilización de medios tecnológicos adecuados. Para ello es posible la utilización de “enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información”. Por tanto, hay que concluir que esta información electrónica debe permitir también la interoperabilidad.

4.3.b) Un supuesto particular del que debería extraerse una regla general: la información sobre fincas colindantes al viario público

Como se señaló en un capítulo anterior, el apartado 11 del art. 29 de la Ley de Carreteras establece la obligatoriedad de que en la información registral (incluyendo

⁸⁴² También entiende aplicable en materia urbanística la normativa de información medioambiental, el Defensor del Pueblo en su Informe a las Cortes Generales de 2003, pp. 930 y 931.

⁸⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Op. cit.*, p. 205.

además notas de despacho y de calificación) conste la colindancia con dichas vías públicas. Se indica además que tal circunstancia de colindancia es una información territorial asociada y que tiene alcance puramente informativo. Se reitera, además, tal carácter puramente informativo: se trata de que con esta publicidad se conozcan las limitaciones que tal colindancia impone a las facultades inherentes al derecho de propiedad. La idea general que subyace en este precepto es interesante, pero plantea algunos problemas importantes tanto prácticos como teóricos. La necesidad y la posibilidad de obtener publicidad sobre la información territorial asociada debería establecerse con carácter general y no en una norma sectorial. Si la existencia del dominio público puede imponer limitaciones legales a fincas colindantes, sería preciso que su publicidad se recogiera con carácter general y no en una norma relativa a solo un tipo de bien de dominio público. Sí acierta la norma al considerar que tal publicidad tiene alcance meramente informativo: las limitaciones relativas a la colindancia se aplicarán en todo caso, con independencia de si constan o no en la correspondiente información suministrado por el Registro.

Alguna duda plantea la Ley de Carreteras en cuanto a qué tipo de publicidad se refiere. Parece suficiente que en las notas de despacho, calificación o en la publicidad formal de las fincas colindantes con el viario público estatal se indique tal circunstancia, sin que fuera necesario, por ejemplo acompañar un plano o representación gráfica. Por tanto, si una finca es colindante a una carretera, bastará que se indique esta circunstancia para dar publicidad al hecho de que se van a aplicar a dicha finca las limitaciones establecidas legalmente respecto de las fincas colindantes. Pero el problema puede surgir a la hora de considerar de dónde surge el conocimiento de que la finca es colindante al viario público. No parece suficiente entender que basta con que en el título correspondiente se indique por los interesados tal circunstancia por ejemplo al describir los linderos de la finca. Esa mera manifestación de que la finca linda por el norte o por el sur, por ejemplo, con una carretera, no es suficiente para entender que nos encontramos ante el tipo de información territorial asociada a la que se refiere este precepto.

Por tanto, para la inteligencia de la norma, hay que poner el apartado 11 del art. 29 de la Ley de Carreteras en conexión con los apartados anteriores del mismo artículo. Debe resaltarse que el apartado 9 señala la necesidad de inscripción del viario público. En concreto, con alguna imprecisión, se refiere a los “bienes y derechos reales de titularidad pública afectos al servicio público viario”, pero limitados a aquellos “obtenidos mediante expropiación, cesión o permuta”. El precepto yerra en cuanto que si se aplica el criterio del art. 36 LPAP debería inscribirse todo bien o derecho público esté o no afecto al servicio público y sea cual sea su título de adquisición. Pero en cualquier caso, puede entenderse que la ley de Carreteras viene a reiterar la obligación de inscribir el viario público (incluso regulando expresamente aspectos arancelarios, lo cual puede parecer un tanto extraño en una norma de alcance sustantivo). Pues bien, es precisamente esta inscripción del viario conforme al apartado 9 del art. 29 la que debería permitir obtener la información territorial asociada que puede ser objeto de publicidad, en los términos del apartado 11. Pero para ello habría sido preciso que la normativa hubiera sido más ambiciosa, señalando la obligación de que se suministrara en todo caso la representación gráfica del viario, ya que en base precisamente a ella es como podría conocerse cuáles son las fincas colindantes. Y es que la colindancia queda determinada no tanto en la inscripción de la finca colindante, sino por la inscripción del

viario. No basta que los titulares de una finca manifiesten que esta es colindante con el viario público para entender que existe tal colindancia de la se puede y se debe dar publicidad, sino que tal colindancia debe determinarse con la inscripción del propio viario. Más aún, la colindancia se determina no tanto por la inscripción como por la representación gráfica de dicho viario público.

En el caso de que no se haya procedido a inscribir la correspondiente carretera, aún sería posible suministrar la pertinente información a la que se refiere el art. 29.11 de la Ley de Carreteras, si la Administración ha suministrado la correspondiente información territorial que quede incorporada a la aplicación informática registral. De hecho solo si la información gráfica queda incorporada al Registro, ya sea a través de la inscripción del viario público o ya sea a través de la información territorial, será posible dar publicidad de la situación de colindancia.

En definitiva, cabe entender que el art. 29 de la Ley de Carreteras viene a establecer un verdadero derecho a la información sobre el dominio público viario, en cuanto a la situación de colindancia. Este derecho de información debería generalizarse respecto de todo bien de dominio público, regulando de una forma más apropiada la posibilidad de conocer la situación del demanio respecto de fincas concretas y señalando expresamente la necesidad de que se haya incorporado la correspondiente información territorial.

4.4. Efectos de la falta de información

4.4.a) Efectos en cuanto a los usuarios del Registro

Como se ha examinado anteriormente, el objeto preferente de la inscripción en el Registro de la Propiedad es el dominio y los derechos reales establecidos sobre una finca. Tales derechos reales suelen aparecer configurados como cargas que recaen sobre la finca y suelen tener origen negocial. Tales cargas serán objeto de inscripción registral (cfr. art. 51.6 RH). Por tanto no hay duda del acceso al Registro de las cargas o limitaciones establecidas por los interesados, siempre que cumplan con los requisitos legales en cuanto a su titulación, alcance real, configuración, etc. Sin embargo, las cargas o limitaciones establecidas directamente por la ley se ha entendido tradicionalmente que no es necesario que sean objeto de inscripción registral. La razón es obvia: si su eficacia viene establecida por la ley, al existir un deber genérico y una presunción de su conocimiento (apartado 1 del art. 6 CC), no cabe que pueda aparecer un tercer adquirente que de buena fe ignore dicha limitación legal, no puede haber un tercero que pueda ignorar la inexactitud del Registro⁸⁴⁴.

⁸⁴⁴ En cuanto a la ignorancia del tercero de la inexactitud del Registro de la Propiedad como fundamento de la protección registral cfr. JEREZ DELGADO, Carmen, *La buena fe registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2005, p. 167.

El problema que plantea la posición anterior es quizás más práctico que teórico: el interesado en adquirir una finca ha de verificar su contenido registral, para conocer sus posibles cargas de Derecho privado y, además, debe tener un conocimiento perfecto de las limitaciones o límites legales que puedan afectar a dicha finca. El problema es que dichas cargas legales pueden tener distintos orígenes (muchas de ellas pueden surgir de la normativa reguladora del dominio público) y aún teniendo dicho origen legal, pueden ser no aparentes y de difícil conocimiento al no estar inscritas registralmente. En definitiva, puede tener lugar un problema de la asimetría informativa: el interesado en la adquisición de la finca puede desconocer la existencia de ciertas cargas o limitaciones que le afecten, por no ser aparentes y aparecer inscritas en el Registro, mientras que el dueño de la finca y posible transmitente sí es consciente de su existencia y no las manifiesta en la negociación.

La imposibilidad de alegar la ignorancia de las limitaciones establecidas legalmente

La solución al problema anterior no puede ser el de alegar la ignorancia, en los términos a que se refiere el art. 6 CC. El adquirente no podrá ampararse en que desconocía la existencia de tales gravámenes o cargas y así impedir su aplicación. Si la legislación ha establecido ciertas limitaciones, deberán cumplirse siempre. La legislación reguladora del dominio público se impondrá siempre respecto a los bienes incluidos en el mismo e incluso respecto de los que no sean demaniales pero estén sujetos a limitaciones originadas por dicha legislación. Lo contrario sería entender que las cargas o limitaciones de origen legal no son eficaces contra tercero si no están inscritas. Por el contrario, si se trata de cargas o limitaciones establecidas por los particulares, sí que es necesaria su inscripción para que afecten a terceros, conforme a lo que resulta del art. 34 LH. No obstante, hay que hacer dos precisiones.

La primera es señalar que el objetivo último del razonamiento anterior es defender que se facilite un conocimiento general de todas las cargas o limitaciones que puedan afectar a una finca sea cual sea su origen, pero buscando su fundamento en algo distinto de un supuesto beneficio por ignorar su existencia. Es decir, hay que concluir que todo ciudadano ha de quedar sometido al imperio de la ley, pero, y al mismo tiempo, debe facilitársele dicho cumplimiento de la ley, para lo que es necesario reconocer la utilidad de que el interesado conozca qué establece la ley, especialmente en cuanto a las limitaciones que afectan a su finca o a la que pretenda adquirir. En muchas ocasiones puede ser muy arduo conocerlas ya que ello supone no solo conocer el contenido de leyes, sino también de otras normas de menor rango o incluso de actos administrativos concretos relativos a una finca en concreto. Esto es especialmente relevante en la regulación urbanística: el nivel de conocimiento ha de referirse incluso a actos concretos llevados a cabo por los Ayuntamientos (como la incoación de expedientes de disciplina urbanística). Por todo ello, cabe reivindicar que se atenúen estas dificultades defendiendo que las limitaciones legales tengan acceso al Registro de

la Propiedad no tanto para que produzcan efecto, sino para facilitar su conocimiento por los interesados⁸⁴⁵.

La segunda matización es simplemente una prolongación de la anterior. Consiste en apreciar la existencia de algunos supuestos en que se establece legalmente la constancia registral de ciertos actos o limitaciones, incluso si son eficaces con independencia de su inscripción. A continuación, se van a examinar algunos de estos casos.

Un supuesto de constancia registral de limitaciones que producen sus efectos con independencia de su acceso registral: el urbanismo

Un buen ejemplo de la existencia de cargas plenamente eficaces con independencia de su acceso registral es el art. 19 RD 1093/1997. En el mismo se establece la afección de todas las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar, con independencia de su situación registral, a salvo ciertos créditos privilegiados del Estado. Además de establecer esta afección legal, y cabe decir que a pesar de ella, se establece a continuación la obligación de que conste mediante nota marginal en el folio de cada una de las fincas inscritas en el Registro, la existencia de dicha afección. Lógicamente tales notas marginales de afección tienen una eficacia muy relativa: están informando de la existencia de una limitación de origen legal. Por tanto, en este caso, se ha impuesto a la Administración competente la obligación de hacer constar en el Registro actos que surten efecto por ley y, por tanto, eficaces estén o no inscritos.

El art. 65.2 TRLSRU también es otro ejemplo de lo señalado anteriormente en materia urbanística. Del mismo resulta que en ciertos supuestos de incoación de expedientes de disciplina urbanística, debe practicarse la anotación prevista en el art. 67 del mismo texto legal. Lo cierto es que el correspondiente expediente puede culminar con independencia de si se ha practicado o no dicha anotación. Como se ha señalado reiteradamente, las cargas, limitaciones o gravámenes que tienen su origen en el Derecho público son eficaces consten o no inscritas, frente a las que tengan su origen en el Derecho privado, que solo perjudican a tercero si han sido inscritas. La normativa parece seguir este criterio: no establece como sanción para el caso de que no se haya practicado la anotación preventiva prevista la nulidad del expediente, ni tampoco establece límites a que surja efectos respecto de terceros (por ejemplo, en cuanto al derribo de una construcción ilegal), sino que reconoce que la Administración inoperante tenga una cierta responsabilidad. Así, el párrafo segundo del art. 65.2 TRLSRU

⁸⁴⁵ En la STEDH de 29 de marzo de 2010 (asunto Depelle contra Francia) se resuelve un caso planteado en Francia, pero que podría haber ocurrido perfectamente en nuestro país: un adquirente de buena fe de una construcción en la costa que ignoraba que en parte estaba situada dentro del dominio público. Aunque el Tribunal admite la competencia de las autoridades nacionales para establecer qué tipo de medidas deben imponerse para proteger las zonas costeras y, por tanto, no admite la demanda del propietario contra la demolición de su construcción, sí que señala la relevancia que tiene en general el diferenciar entre quien adquiere de buena fe y el que construye sin permiso en una zona costera (párrafo 85 de la Sentencia).

establece que “la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados”⁸⁴⁶. Es decir, es posible imponer a la Administración la práctica de un asiento y si no lo solicita puede ser responsable patrimonialmente de los perjuicios ocasionados a terceros. La práctica o no práctica del asiento registral es indiferente desde el punto de vista material (si se acuerda la demolición de una construcción, se practicará con independencia de si se practicó o el asiento). Pero lo que no es indiferente a efectos de responsabilidad patrimonial es que se haya practicado o no el asiento correspondiente⁸⁴⁷.

Como se acaba de indicar, la legislación urbanística impone a la Administración la obligación de dar publicidad registral a ciertos actos que podrían oponerse a un tercer adquirente. La sanción al incumplimiento de la obligación no puede referirse a la nulidad o no del acto correspondiente, sino que se impondrá la responsabilidad económica por los perjuicios ocasionados al adquirente de buena fe. Pero, ¿es posible entender que actualmente, y dadas las novedades introducidas en materia de representación gráfica de fincas, existe ya esta responsabilidad por parte de la Administración en cuanto a su actuación respecto del Registro de la Propiedad? Es decir, ¿está obligada la Administración a suministrar información territorial relativa al dominio público de forma que si no lo hace así debe entenderse que el dominio público debe resultar protegido en todo caso, pero que la Administración será responsable de los daños ocasionados por no haberla suministrado? Ambas cuestiones son respondidas en los epígrafes siguientes.

En definitiva, hay que concluir que quien consulte el Registro y no conozca las limitaciones legales relativas a una finca concreta por no constar en el mismo, no puede alegar precisamente este desconocimiento de lo que se establece legalmente y con ello, eludir su cumplimiento⁸⁴⁸. Pero, al mismo tiempo, hay que reconocer la situación en que se encuentra el interesado que ha realizado dicha consulta si la Administración competente no ha suministrado la información que legalmente tenía que haber suministrado. Es evidente que debe cumplirse con lo establecido por la ley. Pero, al mismo tiempo, la Administración negligente debe responder por los perjuicios

⁸⁴⁶ Este precepto surgió con la reforma introducida en la Ley del Suelo por el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. Su EM es muy reveladora en cuanto a la necesidad de que los adquirentes conozcan la posible situación litigiosa del inmueble. Para ello se establece obligatoriamente y no solo de forma potestativa, que los Ayuntamientos soliciten que se practiquen los correspondientes asientos registrales.

⁸⁴⁷ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, *op. cit.*, pp. 280 y 281.

⁸⁴⁸ En este sentido es esencial el principio de subrogación de los sucesivos adquirentes en el cumplimiento de los deberes impuestos por el ordenamiento urbanístico reconocido, entre otras, por la STS de 26 de septiembre de 2006 (OREIRO ROMAR, José Ángel, *La responsabilidad patrimonial urbanística en la jurisprudencia*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 135)

económicos que se hayan ocasionado a dicho interesado que ha actuado diligentemente. Por todo ello, desde la óptica del dominio público, lo importante es establecer si la Administración está obligada a hacer constar registralmente la existencia de las cargas legales derivadas del demanio (plenamente vigentes con independencia de su inscripción registral). Si la respuesta a dicha cuestión es positiva, habrá que concluir que será responsable de los perjuicios que pudieran ocasionarse si no hubiera cumplido con dicha obligación. Es decir, se trata de generalizar la responsabilidad que se establece en el último párrafo del apartado 4 del art. 28 TRLSRU respecto de los casos en que, como se examinó en un epígrafe anterior, los Ayuntamientos no hayan facilitado que conste registralmente la situación de las obras nuevas inscritas cuando no proceda su demolición por prescripción de la correspondiente acción urbanística.

4.4.b) Efectos en cuanto a la Administración

La responsabilidad administrativa cumple un papel esencial como mecanismo para reparar el daño causado a personas determinadas por actuación de las distintas Administraciones. Ello no puede suponer que sea concebido como un freno a la actividad pública, sino que, más bien, se trata de un “elemento de orden del sistema, un instrumento para configurar y modular la actuación administrativa”⁸⁴⁹. La responsabilidad de la Administración es un instrumento esencial en el modelo constitucional. Es una pieza clave, junto con el principio de legalidad, de las medidas de control establecidas por el Derecho administrativo para controlar la actuación de la Administración. Es lógico pensar que si la Administración está revestida de amplias competencias y prerrogativas, ello le ha de suponer, a cambio, una obligación estricta de cumplimiento de sus deberes, incluyendo los deberes resarcitorios por los daños causados. El daño causado por la actividad o inactividad de la Administración ha de suponer una obligación de resarcimiento a favor del particular que lo ha sufrido. Y, finalmente, si existiera parte de culpa concurrente con dicho particular, no deberá entenderse que se excluye totalmente la responsabilidad administrativa, sino que deberá moderarse.

Para reclamar contra la inactividad en materia de representación gráfica, surgen importantes dificultades si se quiere acudir al art. 29 LRJCA, por las razones que se apuntaron anteriormente, respecto a la inactividad de la Administración en cuanto del dominio público. Se habría señalado la imposibilidad de ejercer la acción si no es titular del derecho a la prestación⁸⁵⁰, de forma que no cabría ejercitarla por omisión de deberes legales de hacer establecidos a favor de la comunidad o del interés general⁸⁵¹. En el caso

⁸⁴⁹ MARTÍN REBOLLO, Luis, *op. cit.*, p. 361.

⁸⁵⁰ DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLA, Tomás, “comentario al artículo 29”, en REDA, n. 100 (Ejemplar dedicado a: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*), p. 298.

⁸⁵¹ GÓMEZ PUENTE, Marcos, “La impugnación jurisdiccional de la inactividad administrativa”, REDA, n. 107 (2000), p. 337.

de admitirse esta imposibilidad, ello no debe ser óbice para entender que incluso en los casos en que no quepa reclamar por esta vía la actuación administrativa, pueda acudir a la correspondiente reclamación ante la Administración y, en virtud de la respuesta que se dé, acudir a la vía jurisdiccional. Sin embargo hay que hacer dos precisiones.

En primer lugar hay que señalar que no todos los autores han sostenido una interpretación tan restrictiva en la aplicación del art. 29 LRJCA. Si se establece claramente una obligación jurídicamente perfeccionada y no una mera expectativa, puede entenderse que se trata de una prestación a los efectos de dicho precepto, de forma que solo debe rechazarse la legitimación derivada de un simple interés difuso, a favor de personas o grupos indeterminados o indeterminables⁸⁵².

Y en segundo lugar, hay que entender que la inactividad en el suministro de información acerca de los bienes de dominio público puede ser entendida como una verdadera “prestación” dado el nivel de concreción legislativa establecido. Es decir, existe una verdadera obligación legal por parte de la Administración que es la de suministrar información sobre la situación urbanística, medioambiental y administrativa de los distintos inmuebles que configuran el territorio, de forma que pueda conocerse su emplazamiento, así como las limitaciones que afecten al dominio de los particulares, derivadas de dichas situaciones. Cuestión distinta es la eficacia de dicha reclamación, pero esta es una cuestión que afecta en general a dicho precepto.

Protección del dominio público a través de su publicidad

En definitiva, como se ha indicado anteriormente respecto de la responsabilidad de la Administración en general y más concretamente, respecto de su responsabilidad en materia de dominio público, resulta que hay que concluir que la responsabilidad de la Administración, como institución jurídica, ha de proteger el patrimonio de los particulares, pero, además, ha de tutelar “los bienes respecto de los cuales hay un interés colectivo a su preservación”⁸⁵³. Este argumento tiene especial incidencia en cuanto a la protección del dominio público a través de la información territorial asociada al Registro de la Propiedad. Se trata, en todo caso, de obtener una adecuada tutela de los bienes demaniales a través de la información de su existencia. También es necesaria una información suficiente de las limitaciones que afectan a los particulares que deriven del dominio público. Por tanto, esta responsabilidad debe conjugar tanto el constituir un resarcimiento de los daños patrimoniales que sufran quienes actuando con la diligencia debida no hayan obtenido información suficiente, como el ser un verdadero acicate para que la actuación de la Administración, para que la misma no solo elabore la información pertinente sino para que también la suministre.

La pasividad de la Administración supone un mal funcionamiento de los servicios públicos. Tal mal funcionamiento debe originar, ya que la misma tiene obligación de actuar, la correspondiente responsabilidad (SSTS de 5 de junio de 1989 y 5 de noviembre de 1997, entre otras). Esto es evidente en supuestos como el servicio público del agua, el mantenimiento de vías públicas, y el mantenimiento de

⁸⁵² GALERA RODRIGO, Susana, *Op. cit.*, pp. 132 y 133.

⁸⁵³ REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, *Op. cit.*, , p. 130

establecimientos públicos⁸⁵⁴. Las mismas razones aplicables a estos casos aconsejan entender que la falta de información suministrada por la Administración relativa a los bienes de dominio público debe implicar el reconocimiento de su responsabilidad. Al igual que ocurre respecto de la responsabilidad ambiental⁸⁵⁵ debe entenderse que la falta de tutela o protección del dominio público a través de la pertinente información suministrada por la Administración para conformar la información territorial asociada, debe dar lugar a la correspondiente indemnización, que cumplirá una función sustitutoria del servicio público que no se ha prestado debidamente. Si la falta de información territorial da lugar a que se lesione o perjudique el dominio público por actos de un tercero (y que tampoco fueron impedidas por la actividad inspectora de la Administración), deberá aplicarse el criterio de concurrencia de causas y no exonerar, sin más, a la Administración⁸⁵⁶.

4.5 Obligatoriedad y capacidad de la Administración para suministrar información territorial

Al examinar la responsabilidad de la Administración con relación al dominio público, se destacaron algunos males existentes en nuestra legislación demanial y algunas soluciones (apuntadas en buena medida por el Informe del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009). Se destacó la falta de seguridad jurídica, o la existencia de actuaciones arbitrarias de la Administración e inactividad en casos flagrantes frente al no respeto a los derechos de los pequeños adquirentes de buena fe. Y se apuntaron algunas soluciones: información más precisa a los ciudadanos, mayor transparencia, mayor seguridad jurídica (especialmente no aplicando retroactivamente las normas) y derecho de los propietarios de buena fe a ser indemnizados a un tipo adecuado si pierden su propiedad.

Se incidió especialmente en la necesidad de que la Administración, entre otras cuestiones, diera información suficiente que impidiera que posibles adquirentes de fincas que se encuentran en situación ilegal desconocieran tal situación de ilegalidad urbanística, medioambiental, demanial o administrativa en general. Sin embargo se apuntaron dos cuestiones que quedaron sin respuesta y que ahora se pretenden contestar. En primer lugar, hasta qué punto existe una obligación de que la Administración suministre dicha información y hasta qué punto surge de dicha obligación una responsabilidad administrativa. En segundo lugar se planteó si en la práctica era posible que se suministrara tal información. Ha llegado el momento de contestar, y de forma positiva, a ambas cuestiones.

⁸⁵⁴ Cfr. GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad...*, *op. cit.*, pp. 1124 y ss.

⁸⁵⁵ GALERA RODRIGO, Susana, *op. cit.*, p. 139.

⁸⁵⁶ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, *op. cit.*, p. 277.

4.5.a) La obligación de la Administración de suministrar información sobre el dominio público

La primera cuestión planteada es la relativa a si la Administración tiene la obligación de facilitar a los particulares información sobre el dominio público en general, a través del Registro de la Propiedad, y que el incumplimiento de dicha obligación implique la responsabilidad patrimonial de indemnizar los perjuicios económicos que puedan sufrir dichos particulares. En última instancia de lo que se trata es de verificar que el adquirente de una finca conozca la situación de la misma en cuanto al dominio público, de forma que conozca la posible invasión del dominio público, o su sujeción a limitaciones establecidas por la legislación demanial o, incluso, la posible ilegalidad de la construcción existente en la misma o que pretende ejecutar. Como se ha señalado anteriormente, hasta la reforma de 2015 era muy difícil que tal adquirente tuviera medios jurídicos adecuados para conocer tales limitaciones legales. Si la Administración no había hecho constar en la inscripción registral de la finca en cuestión su situación jurídica, la mera publicidad del Registro no sería suficiente para conocer la existencia de ilegalidades o limitaciones.

En realidad el suministro de información sobre el dominio público a través del Registro puede ser abordado desde una doble perspectiva: desde el punto de vista de la Administración, en cuanto obligación enfocada a la protección del demanio, y desde el punto de vista de los ciudadanos, en cuanto a derecho a conocer la situación de tal dominio público. Desde el punto de vista de la Administración cabría atender a la obligatoriedad de la inscripción del dominio público (reflejada, entre otros preceptos, por el reiterado art. 36 LPAP), al reflejo registral de ciertas actuaciones urbanísticas (por ejemplo los reseñados art. 19 RD 1093/1997 y el art. 65.2 TRLSRU) y a la protección en general del dominio público. Esta protección general del demanio puede entenderse que es un principio general de la actuación administrativa, de forma que deba ser considerado no como una facultad de índole discrecional sino una potestad de obligado ejercicio⁸⁵⁷.

Derecho de los ciudadanos a conocer cómo le afecta la existencia del dominio público

En este momento puede destacarse el segundo aspecto mencionado anteriormente, es decir el derecho de los ciudadanos a conocer la existencia de tal dominio público. Es aquí donde existe una mayor carencia de desarrollo normativo. Es cierto que puede entenderse que tal información podría obtenerse a través de los medios indicados anteriormente (inscripción obligatoria del dominio público y de ciertos actos administrativos relativos al mismo). Sin embargo estas soluciones han sido poco efectivas por dos razones. La primera razón sería el hecho de que tales inscripciones o asientos registrales requerirían una actuación finca a finca y no con referencia a una porción del territorio. Es decir, la finca de dominio público debería inscribirse como tal y si su existencia determina limitaciones respecto de otras fincas pertenecientes a

⁸⁵⁷ Como ocurre respecto del ejercicio de la potestad de la recuperación posesoria conforme al art. 41.1.c) LPAP, tal y como señala la ya mencionada STS de 23 de marzo de 1999.

particulares, tales limitaciones en principio no tendrían otro acceso al Registro más que si se practicara un asiento específico, pero que por otra parte no estaría previsto legalmente. Pueden servir como ejemplo las limitaciones establecidas en cuanto a la posibilidad de construir en fincas situadas en la zona de servidumbre protección (art. 25 LC): lo que define las limitaciones en cuanto a la construcción es la cercanía de la finca al dominio público marítimo-terrestre, que determinaría su inclusión en dicha zona de protección. Se trataría normalmente de una situación fáctica de difícil conocimiento a través de la mera consulta del Registro de la Propiedad.

La segunda razón, que más que un argumento es la exposición de una realidad, es que en muchas ocasiones no se ha cumplido con la obligación legal de practicar los correspondientes asientos. La realidad es que más cumplidos los 5 años que preveía la DT 5ª LPAP para practicar la inscripción registral de los bienes de dominio público, buena parte de ellos sigue sin haber tenido acceso al Registro. Son varias las razones que pueden justificar tal incumplimiento, pero una de ellas es precisamente la dificultad en muchas ocasiones de hacer constar limitaciones que afecten a una pluralidad de fincas. No es lo mismo hacer constar la posible ilegalidad de una construcción en una finca concreta, para lo cual es perfectamente factible practicar una anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística (art. 56 RD 1093/1997), que pretender hacer constar finca por finca las limitaciones derivadas de la proximidad al dominio público marítimo-terrestre a lo largo de los miles de kilómetros que componen nuestro litoral.

Sin embargo esta situación ha cambiado completamente con la nueva regulación hipotecaria gracias a la utilización de representaciones gráficas de fincas y a la utilización de la información territorial asociada. Es evidente que si se tiene una representación planimétrica de una finca que pueda superponerse con la correspondiente a la totalidad del territorio (en este sentido debe entenderse la interoperabilidad a la que se refiere la DA 1ª Ley 13/2015) podrá establecerse claramente si aquella finca queda o no sujeta al régimen jurídico definida para cada parte del territorio. Ahora bien, un posible problema teórico sería entender que en realidad esta posible superposición solo puede producirse, desde el punto de vista registral, con ocasión de la calificación de un acto que pretendiera inscribirse. Ello querría decir que el uso de la planimetría, de las representaciones gráficas y de la información territorial asociada incorporada a la aplicación informática tendría lugar solamente una vez presentado un título a inscripción, para que el registrador comprobara si existe o no una posible ilegalidad. Sería tanto como entender que los ciudadanos no podrían usar de esa información más que en cuanto estuviera inscrita en su finca. Por tanto podrían obtener publicidad registral sobre su finca e incluso sobre su representación gráfica una vez incorporada

La interpretación anterior se basaría en lo que establece el último párrafo del apartado b) del art. 9 LH: “Los Registradores de la Propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral, sin que pueda ser objeto de tal publicidad la información gráfica contenida en la referida aplicación, en cuanto elemento auxiliar de calificación. Solo en los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa, esta podrá ser objeto de publicidad registral hasta el momento en que el Registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro. Hasta entonces, se hará constar en esta publicidad el hecho de no haber sido validada la representación gráfica por el

Catastro. Asimismo, podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativa a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real”.

El precepto plantea algunas dudas en cuanto a su interpretación. Parecería que la publicidad gráfica registral ha de limitarse a la representación gráfica que resulte del Catastro o la alternativa, en los casos en que sea admisible, hasta que, finalmente, esta última también se convierta en representación catastral. No obstante su último inciso, abre la posibilidad a que se dé publicidad registral respecto de la información incluida en la aplicación informática. Esta posibilidad de dar información aparece limitada a los supuestos en que se pretenda incorporar la representación gráfica de una finca o que ya haya sido incorporada. Lo cierto es que esta norma parece que tiene por finalidad, en realidad, limitar la publicidad respecto de otras representaciones gráficas que hubieran podido acceder al Registro de la Propiedad con anterioridad a la reforma introducida por la Ley 13/2015⁸⁵⁸.

En realidad, cualquier duda acerca de si los interesados pueden o no obtener información a través de la publicidad registral de la situación demanial o de las limitaciones legales que puedan afectar a una finca, se despejan desde el momento en que se entienda que los ciudadanos tienen derecho a recibir información sobre el dominio público y que tal información puede serles suministrada a través del Registro de la Propiedad. Hay que recordar que la información relativa al dominio público puede constar en las pertinentes inscripciones, notas marginales o como información territorial asociada. No cabe duda de que es perfectamente posible suministrar a los particulares interesados en ella información contenida en las inscripciones o notas marginales registrales. Solo surgirían dudas en cuanto al suministro de información que no constara en asientos registrales sino solo incorporada a la aplicación informática. Por las razones señaladas, es posible tal información, pero es que además ya existe alguna norma que permite expresamente tal publicidad, como resulta claramente en el ya examinado apartado 11 del art. 29 de la Ley de Carreteras, que permite dar a conocer la colindancia de una finca con el dominio público viario estatal a través de la correspondiente información territorial asociada.

4.5.b) Posibilidad material de suministrar información territorial

Como se ha indicado reiteradamente la Administración tiene una verdadera obligación de suministrar información sobre el dominio público. No cabe duda de la obligatoriedad de solicitar la práctica de los correspondientes asientos registrales en los supuestos específicos previstos en las distintas leyes. Por ejemplo inscripciones del dominio público (art. 36 LPAP), anotaciones preventivas (en materia de disciplina urbanística conforme al art. 56 RD 1093/1997) y notas marginales (incoación de

⁸⁵⁸ Cabe recordar que el art. 9 LH antes de la reforma de 2015 ya permitía la incorporación de ciertas bases gráficas, pero que su regulación era mucho más incompleta, de forma que si bien la posible incorporación de tales bases gráficas era más sencilla, los efectos que se producían eran menores.

expediente de deslinde conforme al art. 12. 4 LC), supuestos todos ellos examinados anteriormente. Esta obligatoriedad se extiende también, como se ha defendido, a la obligación de suministrar información territorial para su incorporación a la aplicación informática (y reconocida de forma expresa en cuanto a los planes urbanísticos por el apartado 1 de la DA 5ª de la Ley 13/2015).

Estas obligaciones legales no deben entenderse sometidas a criterios de oportunidad o a la discrecionalidad de la Administración, sino que son de obligado cumplimiento. Tampoco debería entenderse que puede existir una excepción a su cumplimiento debido a factores materiales que lo imposibiliten. Se trata de obligaciones legales para las que las distintas Administraciones deben dotarse de medios materiales para su cumplimiento. Pero es que, si incluso a pesar de ello, fuera complicado o complejo tal cumplimiento, la propia norma facilita que pueda darse tal cumplimiento a través de requisitos menos exigentes desde un punto de vista técnico. En este sentido debe interpretarse el apartado 2 de la misma DA 5ª de la Ley 13/2015: “Excepcionalmente, aquellos municipios que no pudieran cumplir lo dispuesto en el apartado anterior por falta de disponibilidades técnicas o presupuestarias, deberán notificarlo así al Colegio de Registradores en el referido plazo y, en todo caso, poner a disposición del Colegio de Registradores, para que a su vez lo haga a los Registradores territorialmente competentes, un ejemplar certificado y en soporte electrónico de todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, así como de sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor, inscritos en el Libro-registro de instrumentos de planeamiento de cada Ayuntamiento”.

Este mismo criterio facilitador podría aplicarse, en su caso, a la información que debieran suministrar los propios Ayuntamientos en materia demanial o medioambiental, y también, si llegara a ser necesario, a otras Administraciones.

No obstante, lo cierto es que en distintas ocasiones el incumplimiento de las obligaciones legales o la inactividad de la Administración se ha excusado acudiendo a carencias, o defectos organizativos, de índole material, funcional y burocrática. El problema es que este tipo de causas pueden argüirse de forma inapropiada, sin que exista un verdadero contraste sobre si han tenido o no influencia real en la inactividad y en el daño causado por la misma⁸⁵⁹. Debe entenderse aplicable el criterio sentado en materia de responsabilidad de la Administración de Justicia de que si bien el retraso o dilación de un procedimiento judicial puede estar justificado por la complejidad del litigio o la conducta de los propios litigantes, no lo puede estar por un “abrumador exceso de trabajo”, máxime cuando este no se documenta (STC 36/1984, de 14 de marzo)⁸⁶⁰.

Finalmente, cabe recordar que en este ámbito, como en tantos otros, tiene especial incidencia la aplicación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación. No cabe duda que el necesario suministro de información territorial por

⁸⁵⁹ Cfr. GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad...*, *op. cit.*, p. 1234.

⁸⁶⁰ TOLIVAR ALAS, Leopoldo, “La responsabilidad patrimonial del Estado-juez”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *op. cit.*, T. I, p.564.

parte de las Administraciones competentes al Registro de la Propiedad se incardina plenamente en este concepto amplio de administración electrónica. Este suministro debe realizarse mediante los medios electrónicos pertinentes y solo excepcionalmente, como resulta del apartado 2 de la DA 5ª de la Ley 13/2015, podrá admitirse el suministro de información en soporte distinto al electrónico previsto legalmente⁸⁶¹.

Incluso desde un punto de vista estrictamente de la legalidad parece indudable que la Administración está habilitada y tiene la posibilidad legal de suministrar la pertinente información territorial por medios electrónicos. Si hubiera alguna duda, debe señalarse la aplicación no solo de las normas anteriormente señaladas, sino también del apartado 2 de la DF 5ª LPAP, al establecer que “Se autoriza al Ministro de Hacienda para regular los procedimientos y sistemas que permitan la aplicación de medios electrónicos, informáticos y telemáticos a la gestión patrimonial y a la protección y defensa del Patrimonio del Estado”.

4.6. La responsabilidad como mecanismo de cierre del sistema

Ha quedado establecido en los capítulos anteriores que los ciudadanos tienen derecho a obtener información sobre la situación demanial y administrativa en general relativa a fincas registrales concretas. Se trata de una información suministrada por la Administración y que debe ser objeto de asiento registral o de incorporación a la aplicación informática registral como información territorial asociada. Es una obligación que recae sobre las distintas Administraciones. La falta de un incumplimiento adecuado supone una inactividad de la propia Administración que determina su responsabilidad en cuanto a los daños y perjuicios que pudieran producirse a los particulares que no hubieran podido obtener tal información y que por ello hubieran resultado dañados en sus intereses económicos.

Hay que insistir en que si por falta de una adecuada información por parte de los particulares se les produce un perjuicio en su patrimonio, tienen derecho a ser indemnizados. Esto no es sino una manifestación del ya examinado principio de indemnidad patrimonial del art. 106 CE, siendo “razonable hacer una interpretación extensiva y favorable de esta noción cuando se trata de imputar responsabilidad por las lesiones derivadas de un comportamiento de la Administración, incluso omisivo”⁸⁶². Pero al mismo tiempo hay que reiterar que tal indemnización no debe entenderse como una posible convalidación de actos nulos o perjudiciales al dominio público.

En todo caso, se trata de un daño que para que sea indemnizable ha de cumplir los requisitos examinados anteriormente en cuanto a la responsabilidad patrimonial de

⁸⁶¹ Debe recordarse que precisamente una de las finalidades de la regulación de la Administración electrónica es la progresiva desaparición del *papel* (cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo y FERNÁNDEZ NIETO, Amador, “La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados?”, RVAP, n. 105 (mayo-agosto 2016), pp. 453 a 471).

⁸⁶² GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad...*, op. cit., p. 1052.

la Administración, teniendo en cuenta además que estamos ante un supuesto en que la misma deriva de la inactividad de la Administración y que dicha inactividad se refiere a una actividad, el suministro de información territorial asociada, que tiene carácter general. Es decir, el suministro de información territorial respecto del dominio público tiene un alcance general, en cuanto que se ha de producir en beneficio de toda la ciudadanía. Pero para que surja la obligación de indemnizar por no suministrar la Administración dicha información, es necesario que se produzca un daño individualizado contra el perjudicado⁸⁶³. Solo este daño individualizado que cumpla además con los requisitos ya examinados anteriormente, es susceptible de tener que ser indemnizado por la Administración, pues una cosa es que se produzca la inactividad y otra que se haya producido un daño como consecuencia de ella⁸⁶⁴. La individualización del daño a veces es difícil de establecer en materias relativas al dominio público (en cuanto no sería indemnizable un daño que constituyera en realidad una carga común que todos los ciudadanos están obligados a soportar)⁸⁶⁵.

4.6.a) La defensa del dominio público

Junto a la obligación de la Administración que deriva del derecho de los ciudadanos a obtener información sobre las limitaciones que puedan afectar a fincas registrales determinadas, existe otra obligación más genérica. Esta obligación no es otra que la necesaria defensa del dominio público. La Administración está obligada no solo a suministrar información sobre el dominio público, que puede entenderse como una especie de protección “pasiva” de dicho dominio público, sino que está obligada a una protección “activa”.

La Administración debe actuar incluso si se encuentra en una situación jurídica activa o de ventaja. No basta con entender que dado el carácter inviolable del dominio público, no hace falta acudir a los mecanismos registrales para su protección. Y también es insuficiente entender que basta con una adecuada protección registral del demanio, pero desatendiendo la obligación de suministrar adecuada información sobre el mismo. No acudir a los mecanismos registrales pertinentes puede poner en peligro al dominio público, pero incluso si este resultara finalmente no perjudicado, la Administración podría haber incurrido en costes y gastos innecesarios. Por ejemplo, si el adquirente de una finca desconoce que la misma queda sujeta a limitaciones derivadas de su colidancia o proximidad a otra de dominio público, puede realizar de buena fe actos que

⁸⁶³ Hay que recordar que en nuestra legislación desde 1954 la responsabilidad de la Administración tiene como eje articulador la noción de lesión, la existencia de un daño que el particular no tiene el deber jurídico de soportar (cfr. ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel y SÁNCHEZ LAMELAS, Ana, *op. cit.*, p. 1183).

⁸⁶⁴ AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, p.312.

⁸⁶⁵ Al respecto y en cuanto a la dificultad de establecer este daño individualizado en materia de montes en particular y del medioambiente en general, cfr. FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos, “La responsabilidad ...”, *op. cit.*, pp. 1336 a 1339

en realidad son ilegales o que requerían de la pertinente autorización administrativa. La situación puede revertirse, pero para ello debe iniciarse un procedimiento administrativo que, además y en no pocos casos, puede dar origen a otro procedimiento contencioso-administrativo. Y todo ello sin perjuicio de considerar que incluso si el acto contrario al dominio público se revertiera totalmente, aún podría tener derecho dicho ciudadano a obtener indemnización de los perjuicios que le ha ocasionado la falta de una adecuada información territorial.

No cabe duda de que existe una obligación por parte de la Administración de defender el patrimonio público. Para ello la misma Administración puede participar en situaciones jurídicas no regidas por el Derecho administrativo⁸⁶⁶. Es evidente, por tanto, que debe actuar en el ámbito establecido por ejemplo en el Derecho hipotecario y más aun en cuanto que tal actuación deba servir para la protección de sus bienes. Las Administraciones públicas están obligadas a proteger su patrimonio y sus bienes (art. 28 LPAP con alcance general; con alcance más limitado también se manifiesta en este sentido el art. 68 LBRL en cuanto a los entes locales). Además, esta actuación administrativa en el ámbito del Derecho hipotecario supone no solo tal protección, sino el cumplimiento de la obligación de transparencia y de suministrar información a los ciudadanos.

Incumplimiento del deber de defensa del dominio público

Pero, nuevamente, el problema que puede surgir es qué ocurre en los supuestos en que la Administración hace dejación de sus obligaciones y no protege adecuadamente sus bienes y derechos. El art. 68 LBRL en sus apartados 2 y ss. apunta una posible solución: cualquier vecino puede requerir a la Entidad interesada e incluso puede ejercitar las acciones pertinentes en nombre e interés de la dicha Entidad, pudiendo ser reembolsado en los gastos que se le hayan ocasionado e indemnizado por los daños y perjuicios sufridos. No obstante, dadas las dificultades para la aplicación de este precepto, los gastos que puede ocasionar el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes (solo reembolsables cuando prospere) y los problemas prácticos que surgen a la hora de cobrar de la Administración, determinan su escasa aplicación y la necesidad de una adecuada modificación⁸⁶⁷.

4.6.b) Exoneración de responsabilidad por parte de la Administración que suministra información territorial sobre el dominio público

⁸⁶⁶ Cfr. GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La inactividad...*, op. cit., p. 925. Viene a referirse a continuación a la inactividad procesal o formal, si bien su afirmación tiene alcance general.

⁸⁶⁷ CATALÁN SENDER, Jesús, "La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las Entidades Locales. La acción vecinal del artículo 68.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 283 (mayo-agosto 2000), p. 505.

Por lo señalado hasta ahora parecería que el suministro de información territorial por parte de las distintas Administraciones competentes supondría simplemente que estas cumplieran con las obligaciones legales señaladas anteriormente. Sin embargo, es posible señalar que tal suministro de información tiene ciertas ventajas favorables a la Administración además del cumplimiento de su obligación genérica de suministrar información territorial. Por una parte, el suministro de tal información no ha de hacerse finca a finca sino que puede realizarse mediante la aportación de planos o cartografías que se refieran a la totalidad o parte del territorio. La información territorial asociada se refiere dada su naturaleza a tales partes del territorio cuya representación queda incorporada. Ello permite actuaciones o información sobre todo el territorio de que se trate, sin necesidad de determinar qué finca o fincas quedan sujetas a las mismas. La determinación de qué fincas son las afectadas se realizará registralmente, especialmente mediante la utilización de sus representaciones gráficas. Pero esta es una labor que ha de realizarse en el propio Registro, especialmente a través de la calificación registral, sin que tal determinación constituya un obstáculo inicial para el acceso de la información al Registro de la Propiedad.

Por otra parte, el suministro de información territorial por parte de las Administraciones cumple otra función algo menos evidente. Es claro que tal suministro exonera de la responsabilidad derivada de la falta de suministro de tal información. Pero también resulta que puede exonerarse la posible responsabilidad de la Administración por falta de inscripción del dominio público, al destruir la presunción de buena fe. Como se ha reiterado, la inscripción de los bienes de dominio público sigue siendo obligatoria, por lo que su incumplimiento podría acarrear responsabilidad por parte de la Administración que hubiera estado obligada a instar tal inscripción.

Exoneración de responsabilidad incluso si el dominio público no está inscrito

Pero puede plantearse qué ocurre si un bien demanial no está inscrito pero sí ha tenido acceso al Registro de la Propiedad la pertinente información territorial que queda incorporada a la aplicación informática y de la que resulta que determinada parte del territorio es de dominio público. A una cuestión parecida se refiere la STS de 4 de octubre de 2017, que resuelve que el adquirente puede perder su buena fe en virtud de la publicidad registral. En el supuesto contemplado por la sentencia, un Ayuntamiento era propietario de una finca pero no estaba inscrita a favor del mismo. Esto determina que pueda aparecer un tercer adquirente protegido registralmente, ya que en base a la STS de 5 de marzo de 2007 los principios de inoponibilidad y de fe pública registral implican la abdicación del derecho real de quien no inscribió, pudiendo hacerlo, en beneficio de quien sí lo hizo después de haber confiado en el Registro. Lo que ocurre, y a ello se refiere la STS de 2017, es que en todo caso debe concurrir la buena fe del adquirente. Por tanto, si resulta, como en el supuesto de hecho de dicha sentencia, que las fincas están inscritas registralmente a favor de persona que no es su verdadero propietario (en este caso, el Ayuntamiento), pero en su descripción registral consta que están destinadas a zona verde, vial, aparcamientos y ensanchamiento de una avenida, se impone “el despliegue de una diligencia mínima por parte del adjudicatario para conocer la verdadera situación de las fincas”. Es decir, “esa descripción sugiere que se trataba de terrenos sujetos a cargas urbanísticas y resulta motivo suficiente como para

que la demandada tratara de cerciorarse de la situación posesoria que, de hecho, se oponía a la titularidad publicada en el Registro”.

Es necesario destacar que el Tribunal Supremo está protegiendo la titularidad de los bienes aplicando criterios estrictamente registrales, pero que permiten destruir precisamente uno de los requisitos esenciales para que se aplique uno de los efectos más importantes de la inscripción registral, como es el principio de la fe pública registral del art. 34 LH. Es decir, la propia información registral es capaz de destruir el efecto tabular de protección del adquirente si de la misma resulta la falta de buena fe de dicho tercero. El argumento puede generalizarse para exonerar de responsabilidad a la Administración si falta la inscripción del dominio público pero sí consta tal carácter en la información territorial asociada incorporada al Registro. Por tanto, no cabe duda que si una finca que debiera estar inscrita como de dominio público no lo está pero consta tal carácter en la aplicación informática como información territorial, no puede aparecer un tercer adquirente que alegara la protección de sus derechos a través de la inscripción registral. Y no puede aparecer porque ha quedado destruida una de las condiciones esenciales para dicha protección que es la buena fe.

No se desvirtúa el anterior argumento aunque se sostenga que en realidad la protección registral no puede amparar nunca una posible adquisición contraria al dominio público. Y no se desvirtúa tal argumento porque, como se ha defendido anteriormente, si se admite que no puede producirse tal ataque al dominio público con independencia de si está o no inscrito, debe admitirse que sí que puede surgir responsabilidad por los daños ocasionados por la falta de inscripción. Por tanto, como se ha defendido anteriormente, el Registro de la Propiedad no puede amparar actos contrarios al dominio público, pero la falta de inscripción del mismo sí puede originar responsabilidad por parte de la Administración. Pero al mismo tiempo, tal responsabilidad puede ser exonerada si mediante el suministro de la pertinente información territorial, la publicidad de la misma impedirá que pueda surgir un tercero de buena fe que pudiera reclamar indemnización por los daños sufridos por tal falta de inscripción.

La responsabilidad como estímulo para la actuación y para la utilización de nuevas tecnologías por parte de la Administración

Además, debe recordarse que, como se señaló en un capítulo anterior, la institución de la responsabilidad patrimonial ha de suponer un verdadero estímulo para que la Administración actúe. El hecho de que pueda surgir la obligación de indemnizar los daños que su inactividad, o que su actuación ineficaz produzca, debe impeler a la Administración a elaborar y remitir información territorial del dominio público al Registro de la propiedad. Es decir, la responsabilidad cumpliría una función preventiva o pedagógica, en cuanto que la Administración aprenda a cómo actuar en el futuro para evitar ser condenada⁸⁶⁸. Para ello sería necesaria una adecuada organización interna de la propia Administración: si se quiere que la responsabilidad cumpla la reiterada función preventiva, se requeriría que los órganos administrativos encargados de resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial, se encuentren suficientemente

⁸⁶⁸ MARTÍN REBOLLO, Luis, “Ayer y hoy...”, *op. cit.*, pp. 360 y 361.

coordinados con las unidades causantes del daño, para evitar que se produzcan situaciones similares en el futuro⁸⁶⁹.

Pero establecer un sistema de responsabilidad e indemnización debe ser considerado como un medio, no como un fin. Es decir, de lo que se trata es de estimular el acceso del dominio público al Registro de la Propiedad, para conseguir una adecuada seguridad jurídica. Un Registro que no ofrezca tal seguridad en cuanto a la certeza de lo publicado en el mismo (lo que requiere tanto una calificación previa de los actos que acceden al mismo como una depuración de los datos que publica) y que únicamente pretendiera facilitar una posible indemnización en el caso de pérdida o perjuicio del derecho inscrito, no ofrece sino una "falsa seguridad" bajo la apariencia de seguridad económica⁸⁷⁰.

Finalmente, no puede perderse de vista el hecho de que la Administración competente elabore y suministre la información pertinente al Registro tiene otro efecto positivo, pues ha de suponer un impulso para la utilización de las modernas Tecnologías de la Información y de la Comunicación. Tal estímulo tiene su fundamento en el hecho de que la información que se suministre debe constar en el formato electrónico que permita su incorporación a la base de datos. Solo excepcionalmente se puede permitir la utilización de otros medios de suministro de la información territorial. En este sentido la DA 5ª Ley 13/2015 determina que la información que deben suministrar los Ayuntamientos sea mediante los correspondientes servicios de mapas web, y solo excepcionalmente el apartado 2 prevé la remisión de certificados y en soporte electrónico de los correspondientes planes urbanísticos. En todo caso, puede señalarse que existe una relación bilateral entre el cumplimiento de la obligación de suministrar información al Registro, tal y como se ha defendido anteriormente, y la utilización de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, en cuanto que el cumplimiento de aquellas ha de suponer un impulso de estas, pero también debe entenderse que la utilización de dichas Tecnologías ha de implicar así mismo el debido cumplimiento de dichas obligaciones administrativas.

⁸⁶⁹ AGUADO I CUDOLÁ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, *op. cit.*, p. 303.

⁸⁷⁰ Cfr. CHICO ORTIZ, José María, "La insegura seguridad y la seguridad del tráfico jurídico", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, pp. 60 y 61.

VIII. ALGUNAS PERSPECTIVAS DE FUTURO

Hasta ahora se han examinado cuestiones que o bien están recogidas y tomadas de la legislación vigente en su mayor parte, o bien pueden considerarse conclusiones lógicas de la misma. En alguna ocasión se ha señalado la necesidad de avanzar en soluciones más acordes con los objetivos que deben cumplirse en la relación entre el dominio público y el Registro de la propiedad. A continuación se va a profundizar en analizar dicha necesidad, con el objetivo de que pueda establecerse una relación más fructífera entre ambas instituciones. Para ello se va a partir del examen de las dos cuestiones básicas reiteradas anteriormente, que no son otras que el propio concepto o definición del dominio público y la regulación o modificación de la normativa relativa al Registro de la propiedad. Por tanto, se trata de determinar si el dominio público, todo el dominio público, ha de inscribirse en el Registro de la propiedad, o si solo deben tener protección tabular algunos tipos demaniales; a continuación se establecerá si el Registro puede, en su configuración actual, admitir tal inscripción omnicompresiva o si, en su caso, debe reconfigurarse para admitir la inscripción de todo el demanio público. Son, en definitiva, dos cuestiones o problemas para cuya respuesta se aportan algunos criterios, teniendo en cuenta que quizá fuera necesario establecer una más amplia y sistematizadora regulación de las relaciones entre el Registro de la Propiedad y las Administraciones públicas⁸⁷¹.

1. El dominio público: cuestiones por resolver

1.1. La consideración de las limitaciones derivadas del demanio como dominio público a efectos de su inscripción

1.1.a) Las limitaciones del dominio público como categoría independiente dentro del demanio

Normalmente al hablar del dominio público suele entenderse que se trata de bienes que tienen o merecen tal calificación. Sin embargo, podría considerarse que el concepto de dominio público es más amplio. Así, el apartado 1 del artículo 5 LPAP señala la existencia de los denominados “derechos de dominio público”, aunque no concreta cuáles son. El origen de tales derechos puede encontrarse en la legislación patrimonial autonómica anterior a la LPAP⁸⁷². No obstante, su existencia es discutible. Podría pensarse que se trata esencialmente de limitaciones o servidumbres de uso

⁸⁷¹ Tal y como reclama en cuanto a una más sistemática regulación o "codificación general" superadora del excesivo casuismo y factualismo de la regulación actual en esta materia GARCÍA DE ENTERRÍA (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Inscripción registral...", *op. cit.*, p. 2323).

⁸⁷² MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *El concepto...op. cit.*, p. 72.

público que recaen sobre bienes no demaniales. También podría justificarse la existencia de tales derechos en el sentido de que sería posible que el dominio público afectara a bienes de propiedad privada pero no a la totalidad del derecho de propiedad sino a alguna de sus facultades. Esta posibilidad de que el dominio público recayera sobre alguna de las facultades del derecho de propiedad podría justificarse en el sentido de que el dominio público no supondría siempre la adquisición de la titularidad de los bienes sino por su afectación a un fin público, de modo que si tal afectación recae sobre parte o alguna de las facultades de la propiedad de los particulares, cabría hablar de derechos de dominio público sobre bienes de propiedad particular. Y, finalmente, cabría considerar que en realidad la posible distinción entre bienes y derechos de dominio público sería una cuestión meramente terminológica: los derechos demaniales no dejan de ser bienes, ya que según el apartado 10 del art. 334 CC son bienes inmuebles los derechos reales constituidos sobre los mismos.

Lo cierto es que en las leyes especiales relativas al dominio público no se recoge tal referencia a los derechos de dominio público⁸⁷³ (con la excepción relativa a los derechos de propiedad intelectual, en los que la extinción de los derechos de su explotación determina su paso al dominio público⁸⁷⁴). Sí vienen a referirse a limitaciones o servidumbres (así la LC). Ahora bien, lo que no es tan claro es que tales limitaciones existan de forma paralela a un verdadero derecho a favor de la Administración titular del dominio público, derecho en virtud del cual surgirían dichas limitaciones que afectan a bienes particulares limítrofes o cercanos. Es decir, surge la duda de si los conceptos de “derechos de dominio público” y “limitaciones derivadas del dominio público” son o no equivalentes.

Nuevamente se trata del problema general de delimitar y conceptualizar el dominio público en general⁸⁷⁵. Es evidente que el dominio público puede recaer sobre un bien en su totalidad, pero también es posible entender que, en ciertos casos, el dominio público no recaiga sobre dicha totalidad sino sobre ciertos derechos

⁸⁷³ Como se indicó anteriormente sí existen referencias a los derechos de dominio público en algunas Leyes patrimoniales autonómicas. Es interesante destacar respecto de alguna de estas normas legales cómo se puede considerar que las mismas engloban dentro de los derechos de dominio público a los de naturaleza real pero no a los derechos puramente personales (LÁZARO MARTÍNEZ DE MORENTÍN, Patricia, “El patrimonio de la Comunidad de Madrid (especial referencia al patrimonio de la Administración Institucional)”, RAP, n. 131 (mayo-agosto 1993), p. 418).

⁸⁷⁴ Art. 41 Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

⁸⁷⁵ En realidad, no deja de existir un problema básico al abordar el concepto del dominio público, como se ha señalado reiteradamente: el carácter tan heterogéneo del demanio (desde un edificio público a una corriente de agua) determina que su regulación deba ser diferente en cada caso, de forma que una posible teoría general del dominio público puede parecer una mera ordenación didáctica (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Apuntes..., op. cit.*, p. 23).

patrimoniales distintos de la propiedad⁸⁷⁶. Pero existe un problema: en realidad, no se trata de admitir la existencia de derechos reales sobre bienes de dominio particular a favor de Entidades públicas (ya que es indudable que tales entidades son titulares de derechos de goce, garantía o adquisición sobre bienes de propiedad privada⁸⁷⁷), sino de establecer si toda posible limitación del dominio o propiedad privada ha de basarse en un derecho subjetivo a favor de la Administración. Y debe concluirse que, en realidad, en la mayor parte de los casos las limitaciones derivadas del dominio público no dan lugar a ningún derecho subjetivo, y por tanto no hay un titular a cuyo favor se establezcan, es decir, en estos casos no existen verdaderos derechos demaniales de titularidad pública⁸⁷⁸.

En definitiva, si tradicionalmente se ha considerado que la categoría de dominio público no estaba suficientemente delimitada en nuestra legislación, lo cierto es que con la LPAP se ha venido a ampliar aún más su concepto a través de la categoría de los derechos de dominio público. Pero hay una conclusión que parece evidente: tales derechos no tienen un contenido evidente ni una utilidad clara, y más bien parecen referirse a lo que serían meras limitaciones legales del dominio privado⁸⁷⁹. Por tanto parece perfectamente posible distinguir entre lo que es dominio público y lo que son limitaciones demaniales. Esta doble categoría podría desenvolverse, además, en una triple clasificación, distinguiendo dominio público propiamente dicho, derechos de dominio público y limitaciones derivadas del mismo⁸⁸⁰.

1.1.b) El concepto amplio del dominio público

Aún admitiendo que las limitaciones derivadas del dominio público no son dominio público propiamente dicho (o ni siquiera derechos de dominio público), lo cierto es que no por ello deja de ser necesaria su caracterización para entender su naturaleza. Pero esto nos lleva, de nuevo, al propio concepto de dominio público. En

⁸⁷⁶ Cfr. DÍEZ PICAZO, Luis, "Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: *los iura in re aliena*", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 35 (1982), pp. 651-655.

⁸⁷⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los derechos reales administrativos*, ed. Aranzadi, Navarra, Reimpresión 2016, p. 36.

⁸⁷⁸ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *El concepto...op. cit.*, p. 75.

⁸⁷⁹ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, *El concepto...op. cit.*, p. 82.

⁸⁸⁰ Sin embargo, también es posible que ciertas limitaciones se impongan no por la legislación o por la Administración pública sino por los propios interesados. Es el caso de los denominados acuerdos de custodia en el ámbito de la protección medioambiental: el propietario de una finca acuerda con una entidad de custodia ambiental (entidades de carácter público o privado sin ánimo de lucro que participan en la conservación medioambiental del territorio) ciertas medidas de protección del medio que pueden ir desde el mero asesoramiento, hasta la cesión de la gestión de los inmuebles e incluso la imposición de derechos reales sobre los mismos (cfr. MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, Luis, "Servidumbres ecológicas o ambientales", RCDI, n. 775 (septiembre-octubre 2019), p. 2321).

efecto, puede partirse de la idea de que frente a la propiedad privada, que se caracteriza en un Estado social por la función social que ha de cumplir y que delimita su contenido, la propiedad pública es, en realidad, una función social en sí misma⁸⁸¹; los bienes de dominio público no dejan de ser bienes al igual que los demás, lo que ocurre es que cumplen funciones especiales y, por ello, quedan sujetos a un régimen peculiar de protección⁸⁸².

Así delimitada la propiedad pública, puede concluirse que el dominio público quedará configurado como una prestación pública, incluso como una prestación asistencial⁸⁸³. Se trataría, en suma de una función pública amparada por la propia CE en su art. 132. Desde este punto de vista “el dominio público es entendido como una técnica de intervención en el esquema general de ordenación de aprovechamiento de los bienes en virtud del cual se sitúa fuera del comercio a un bien concreto o a un género de bienes a fin de atribuir un conjunto de potestades públicas a los órganos del Estado para satisfacer intereses o finalidades públicas que no pueden ser atendidas a través de otros medios o técnicas”⁸⁸⁴, no siendo sino una función pública⁸⁸⁵.

Este concepto amplio del dominio público permite englobar dentro del mismo no solo bienes (e incluso derechos), sino también las limitaciones derivadas del mismo⁸⁸⁶. Y con ello puede justificarse el acceso del dominio público en general (incluyendo las limitaciones derivadas del mismo) al Registro de la propiedad. Se trata, por tanto, de un fundamento teórico que permite la inscripción registral de todo el dominio público, no solo de los bienes y derechos de que sean titulares las Administraciones públicas (como parece desprenderse del art. 36 LPAP cuando señala la obligatoriedad de inscripción de “los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales”) sino de todas las limitaciones derivadas del mismo. En definitiva, puede justificarse la

⁸⁸¹ FONT I LLOVET, Tomás, “La ordenación constitucional del dominio público”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. T. I., ed. Civitas, Madrid, 1991, p. 3934.

⁸⁸² PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio público...”, *op. cit.*, pp. 2401 y 2402.

⁸⁸³ FONT I LLOVET, Tomás, *op. cit.*, p. 3936.

⁸⁸⁴ CORDERO, Eduardo, *Dominio público, bienes públicos y bienes nacionales. Bases para la construcción de una Teoría de los Bienes Públicos*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, p. 88.

⁸⁸⁵ CORDERO, Eduardo, *op. cit.*, p. 175.

⁸⁸⁶ E incluso cabe entender el propio concepto de limitación en un sentido amplio. Además de los problemas derivados de la distinción entre las limitaciones propiamente dichas y las delimitaciones del derecho de propiedad (en el sentido indicado anteriormente), hay que tener en cuenta que, como reiteradamente ha señalado nuestra jurisprudencia, la legislación confunde muchas veces conceptos que deben entenderse distintos: expropiación forzosa, delimitación de derechos, perjuicio singular o deber de soportar (MORENO GARCÍA, Javier, “La responsabilidad patrimonial del legislador derivada de las prohibiciones de explotaciones extractivas en espacios naturales protegidos. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2015 (Rec. N.º 455/2012)”, RVAP, n. 103 (septiembre-diciembre 2015), p. 308).

inscripción del dominio público en su más amplia concepción (incluyendo derechos y limitaciones derivadas del mismo) desde un punto de vista teórico, partiendo del propio concepto y finalidad del dominio público. A esta justificación teórica se puede unir otra de índole práctica: difícilmente se puede proteger registralmente el dominio público sobre bienes inmuebles si no se hacen constar las limitaciones derivadas del mismo; piénsese por ejemplo en la protección del dominio público marítimo-terrestre que requiere no solo la protección del mismo sino también el establecimiento de limitaciones o servidumbres en zonas anejas al mismo.

Ahora bien, admitida la posibilidad, e incluso la necesidad, de practicar este tipo de inscripciones del dominio público que incluyan las limitaciones derivadas del mismo, surgen varias cuestiones de índole hipotecaria. Algunas son de orden teórico, como el hecho de qué asiento practicar y cómo reflejar una limitación que no va pareja a una titularidad de un derecho. Otras son de orden práctico, por ejemplo el problema de cómo inscribir limitaciones que afectan a una gran cantidad de fincas situadas en un territorio de gran extensión. Estas cuestiones registrales se empiezan a analizar a continuación.

1.2. El tratamiento unitario del dominio público a efectos registrales

Se acaba de señalar la necesidad de que el dominio público, en su concepto amplio, tenga acceso al Registro de la propiedad. Sin embargo lo cierto es que la existencia de diferencias entre lo que es el dominio público que recae directamente sobre bienes determinados y las limitaciones derivadas del mismo que recaen sobre una pluralidad de bienes indeterminada (se adopte, como se señaló anteriormente, el criterio de entender que son los “derechos de dominio público” recogidos en la ley, o se entienda que son algo distinto) tienen, actualmente, un distinto tratamiento registral.

1.2.a) Posibles distinciones del dominio público a efectos registrales

Dominio público y limitaciones derivadas del mismo.

En principio no cabe duda de que los bienes de dominio público pueden tener acceso registral a través de su pertinente inscripción. A su vez, parece posible que las limitaciones demaniales accedan al Registro a través de la información territorial asociada, ya que afectan a una parte del territorio (y no solo a unas pocas fincas determinadas) y suponen una limitación del contenido normal del derecho de propiedad. Podría pensarse que este esquema, dada su sencillez, podría pervivir en el futuro.

En realidad el esquema consistente en distinguir el dominio público (bienes y derechos demaniales) como susceptible de inscripción y las limitaciones derivadas del mismo como objeto de información territorial asociada, no puede ser tan sencillo ni de fácil aplicación. Existen dos dificultades esenciales: por una parte la inscripción del dominio público natural y, por otra, la no inscripción de las limitaciones derivadas del dominio público, que no dejan de ser, en realidad, demanio.

La primera dificultad resulta, por tanto, del que paradójicamente debería ser el caso más básico: el acceso al Registro del dominio público natural mediante su

inscripción. Como se verá a continuación, la inscripción de dicho dominio público natural presenta importantes peculiaridades que determinan que su posible acceso debiera realizarse más que a través de la técnica de inscripción registral, a través de su incorporación como información territorial.

La segunda cuestión apuntada radica en el hecho de que podrían considerarse que a efectos registrales deben ser tratados como distintos los bienes demaniales de las limitaciones surgidas o nacidas del dominio público. Sin embargo, como se señaló anteriormente, por su naturaleza tanto los bienes como las mencionadas limitaciones demaniales pueden ser considerados dominio público. Por tanto la posible distinción a efectos registrales no radicaría en dicha naturaleza sino en el hecho de si el Registro es capaz o no de dar un trato unitario a ambos supuestos. Se trata de una cuestión eminentemente práctica. Debe considerarse que antes de la reforma de 2015 no sería posible el acceso de las limitaciones demaniales más que finca a finca. Actualmente es posible que sean recogidas a través de la información territorial asociada. Lo que cabe plantearse es si es posible su acceso no como tal información sino mediante su inscripción. Es decir, si es posible un tratamiento unitario a estos efectos entre bienes demaniales y limitaciones derivadas del dominio público.

Dominio público natural y artificial

Para analizar la dificultad del acceso del dominio público natural al Registro debe partirse del hecho de que es posible que la ley determine que son de dominio público una clase entera de bienes, realizado una afectación y destinación simultánea. Si se trata del dominio público natural bastaría con dicha declaración legal, pero en el caso del dominio público artificial es necesario que se declare el dominio público de cada uno de los bienes que lo integran, una vez que se hayan construido y queden afectados al uso público⁸⁸⁷.

Sin embargo, y como se señaló también anteriormente, dos de las diferencias más importantes entre el dominio público natural y el artificial descansan en su deslinde y protección. En efecto, el dominio público natural “es el campo propio del deslinde, por su frecuencia, importancia, complejidades técnico-jurídicas, y necesidad no solo *de iure*, por el peligro de usurpación silenciosa, e incluso de la confusión que puede producir el simple paso del tiempo”. Los problemas del deslinde en cuanto a los bienes de dominio público artificial son menos frecuentes y suelen ser más sencillos. Apunta GUAITA la dificultad intrínseca que conlleva el deslinde de los miles de kilómetros de costas, de riberas o cauces públicos o de miles de hectáreas de montes públicos. Esta cuestión del deslinde y su dificultad enlaza directamente con los problemas de protección del dominio público naturales frente a usurpaciones: en no pocos casos se ha producido incluso usucapación del dominio público natural, a pesar de su prohibición legal⁸⁸⁸.

⁸⁸⁷ En este mismo sentido, y citando también a GUAITA, se manifiesta GAYARRE CONDE, Iván, *op. cit.*, p. 269.

⁸⁸⁸ GUAITA, Aurelio, *op. cit.*, p. 26.

No obstante, tampoco puede entenderse que siempre resulta que el dominio público natural es de difícil deslinde y protección y que el artificial es justo lo contrario. Lo cierto es que también pueden surgir importantes dificultades en cuanto al deslinde del dominio público artificial, especialmente respecto de las limitaciones o servidumbres cercanas al mismo (por ejemplo en cuanto a las establecidas respecto de carreteras o autopistas). Además, debe recordarse que aunque en general cabe distinguir el dominio público natural y el artificial, a veces es posible que dentro de aquel existan “dependencias artificiales que se utilizan para la finalidad del mismo que son también consideradas como bienes demaniales (obras de protección, los elementos de un jardín o de un paseo marítimo”⁸⁸⁹. En realidad, no solo hay que tener en cuenta que la distinción entre dominio público natural y artificial no siempre responde a criterios estrictos, sino que el mismo concepto de dominio público debe ser suficientemente flexible. Por tanto, debe concluirse que el problema relativo a la delimitación física del dominio público es predicable del mismo no tanto porque sea natural, sino por su gran extensión.

Bienes de dominio público apropiables y no apropiables por naturaleza

A las dos distinciones señaladas anteriormente (bienes / limitaciones de dominio público, y dominio público natural / artificial) podría sumársele otra: si es posible que en el Registro de la Propiedad vengan a inscribirse bienes que en realidad no son susceptibles de apropiación, de propiedad propiamente dicha, debido a la función económica y social que cumplen de acuerdo a su naturaleza.

A veces dentro de tal concepto de dominio público se encuentran categorías íntegras de bienes que por su propia naturaleza y para que continúen prestando una función pública acorde con la misma, no pueden ser apropiados por las personas individuales. Se trataría de lo que se ha denominado “espacio interior no dominical”: son supuestos en que el bien si es objeto de división y posterior apropiación, no podrá cumplir su función económico social, así como otros supuestos en que su situación de escasez impide este tipo de dominación⁸⁹⁰.

Sin embargo, en otras ocasiones entran dentro del concepto el dominio público bienes que por sí mismos no tienen características físicas especiales, pero que están unidos a los entes públicos en virtud de derecho de propiedad o, incluso, mediante otros derechos, reales o no. Tampoco existiría respecto de los mismos una situación de escasez que justificara su demanialidad. Y tampoco deberán de excluirse del comercio para cumplir su función económico social. Pero aún no dándose tales características, son considerados bienes de dominio público, pertenecientes a un ente público y sujetos a reglas especiales. Su vínculo con las Administraciones Públicas será similar al de la categoría de los bienes patrimoniales que ni están afectos a un uso ni a un servicio público⁸⁹¹.

⁸⁸⁹ FRANCH I SAGUER, Marta, *op. cit.*, p. 391.

⁸⁹⁰ Cfr. RODOTÁ, Stefano, *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, ed. Civitas, Madrid, 1986, pp. 55 y ss.

⁸⁹¹ GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Enajenación...”, *op. cit.*, p. 645.

En todos los casos señalados, debe determinarse si es posible o no el acceso del dominio público al Registro de la Propiedad y, si se admite esta posibilidad, si el acceso debe ser de la misma forma o si debe distinguirse según qué supuestos.

1.2.b) Equivalencia o solución unitaria

Sea como fuere, lo cierto es que los problemas de establecer que determinados bienes son de dominio público y, una vez establecido esto, su categorización como bienes demaniales de un tipo u otro, no debería plantear problemas en cuanto a su protección registral. Lo que sí plantea problemas es el hecho de que ciertos tipos de bienes (normalmente los bienes de dominio público natural, no tanto por pertenecer a esta categoría como por las características físicas que suelen tener) debido a las dificultades que presenta su deslinde y la facilidad de que sean usurpados, sean debidamente protegidos mediante su inscripción registral.

Como se ha visto anteriormente, la inscripción registral de los bienes en general supone la necesidad de abrir un folio real a cada uno. Sin embargo esto es extraordinariamente difícil para bienes de enorme extensión como pueden ser el dominio público marítimo-terrestre, los ríos o los montes catalogados. En algunos casos pueden ser imposible en la práctica reflejar literalmente, tal y como exige la normativa actual, los linderos de los distintos bienes. Lo mismo puede decirse de algunos tipos de dominio público artificial de gran extensión (como puede ocurrir con las carreteras o las vías pecuarias). El problema en todos estos casos es el mismo: cómo reflejar en papel, en el folio registral las características físicas de estos bienes.

Más sencilla es la representación de tales bienes a través de su georreferenciación. Sin embargo, tal y como está configurado actualmente el Registro, la representación gráfica de no deja de ser un auxiliar de la inscripción principal. Esto es así en los casos en que las fincas estén inscritas. Pero puede ocurrir, y de hecho ocurre frecuentemente, que los bienes de dominio público estén incorporados, que no inscritos, mediante la información territorial asociada. E incluso, puede ocurrir que no estén ni siquiera deslindados, de forma que no sea posible ni siquiera establecer de forma clara su delimitación. El deslinde de los bienes demaniales y su incorporación a la aplicación informática registral supone un primer paso para su protección, tal y como reiteradamente se ha señalado. Pero en última instancia es obvio que la mejor protección debe surgir de su inscripción registral, lo que no deja de ser una obligación legal establecida actualmente en nuestra legislación administrativa e hipotecaria.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta es la de establecer si el Registro puede dar respuesta a otra característica del dominio público, que es el hecho de que el mismo no es un título competencial, en el sentido de que la naturaleza demanial no aísla la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos⁸⁹². Es decir, la parte del

⁸⁹² Como así lo ha señalado una amplia jurisprudencia constitucional como recuerda MESTRE DELGADO, Juan Francisco, "Objeto y...", *op. cit.*, p. 30.

territorio declarada de dominio público puede, a su vez, estar afectada por otras limitaciones o disposiciones establecidas por otra entidad pública. Sin embargo este tipo de dificultades pueden solucionarse utilizando distintas capas de información basadas en distintos planos o cartografías. La utilización de la gran cantidad de información que resulta de todo ello requiere a su vez, una nueva configuración del Registro.

Todas las dificultades señaladas no deben ser óbice para cumplir con la obligación legal de inscribir el dominio público. Pero lo cierto es que también suponen una necesaria reconsideración del papel y funcionamiento del Registro de la propiedad. La necesidad de reflejar adecuadamente la realidad del dominio público (especialmente el natural u otros extensos geográficamente) determina la necesidad de una nueva concepción del Registro, un Registro basado más que en la utilización del folio real en papel, en la utilización de las nuevas tecnologías. Un registro electrónico que permita que la identificación de las fincas se realice no a través de la técnica de descripción literal de las mismas, sino a través del establecimiento de sus coordenadas y, con ello, a través de su georreferenciación. En suma, se trata de dar relevancia a la finca en cuanto a su configuración física y situación. Una vez dado este paso con relación al demanio, puede predicarse lo mismo respecto de cualquier finca que acceda al Registro, por lo que el planteamiento anterior lleva necesariamente aparejado una nueva concepción del Registro de la propiedad.

1.3. La necesidad y la posibilidad de inscribir todo el dominio público

Anteriormente y de forma reiterada se ha insistido en la necesidad de inscribir el dominio público. Se ha señalado como tal necesidad, que es una obligación legal conforme al art. 36 LPAP, no se ha visto desvirtuada con la actual normativa. Se acaba de indicar que la inscripción del dominio público ha de referirse al mismo concebido de forma amplia, incluyendo tanto el natural como el artificial, así como los bienes demaniales y los derechos y limitaciones derivadas de los mismos.

Sin embargo, las dificultades que plantea la inscripción en general del dominio público puede suponer que se considere que debe restringirse la inscripción solo a los supuestos más sencillos, los relativos al dominio público artificial. E incluso, dentro de estos últimos, podría excluirse la inscripción de los que plantean mayores problemas, como los que ocupen un amplio territorio. Puede plantearse, por tanto, que la inscripción registral deba limitarse a algunos bienes de dominio público artificiales, quedando excluidos los bienes demaniales naturales, los artificiales extensos y todo tipo de limitaciones derivadas del dominio público tanto natural como artificial.

Finalmente, podría plantearse la posibilidad de no inscripción del dominio público en cuanto el mismo fuera considerado no como un patrimonio o propiedad sino como un “*imperium*, señorío o dominio eminente”⁸⁹³; sin embargo, parece que más que

⁸⁹³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el Derecho público español”, Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, n. 10 (2004), p. 221.

acudir en este caso a determinar si el dominio público es o no un patrimonio y determinar con ello si debe o no inscribirse, lo que debe ponderarse es si a través de la inscripción se consigue o no su protección. La respuesta, como se indicó anteriormente, debe ser positiva, dada la función tuitiva que producir la inscripción del demanio.

Posiciones doctrinales sobre la inscripción del dominio público

Las dificultades de inscripción del dominio público muchas veces son de orden práctico. Es decir, sería posible defender con carácter general la inscripción de todos los bienes de dominio público, pero al mismo tiempo se reconocería que su enorme extensión dificulta que pueda practicarse de hecho. Como señala SANTAMARÍA PASTOR “solamente la zona de dominio público de las carreteras españolas (que, según cifras del INE, suman un total de 175.525 Km, de las cuales 11.386 son vías de gran capacidad y 164.139 de carreteras principales), calculada según los parámetros del artículo 21 de la Ley de Carreteras, ocupa una superficie de 1.167.594 m², esto es, 116.759 hectáreas. No cuento las que el INE llama carreteras secundarias, que ascienden a 501.053 km², ni tampoco la plataforma de rodaje de todas estas vías y sus respectivas medianas, que multiplicarían por más de dos esta cifra. A título de mera curiosidad, la zona de servidumbre de las mismas carreteras (que, naturalmente, no es de propiedad pública, pero cuyos usos se hallan severamente restringidos) ocupa una superficie teórica de 319.552 hectáreas: una extensión mayor que todo el Principado de Luxemburgo”⁸⁹⁴. Señala este mismo autor, que el Estado como dueño de infraestructuras extensísimas como las mismas carreteras, los ferrocarriles, las instalaciones portuarias y aeroportuarias, a las que debe sumarse el conjunto de los montes públicos, es el principal “terrateniente” del país.⁸⁹⁵

Además de razones prácticas, caben argumentos de tipo teórico contrarios a la inscripción de todo el dominio público. En realidad, tal controversia no sería novedosa. Por ejemplo, Jerónimo GONZÁLEZ no se mostraba partidario de la inscripción de los montes públicos. Su argumentación, en buena medida, era aplicable al dominio público en general, pues destacaba que el Estado al actuar como Poder público, no puede ser entendido como un titular civil de un derecho subjetivo de propiedad, sino que sería algo más o, incluso, otra cosa que un mero dueño. Se crearía de una situación que goza de una protección y de garantías distintas a las de los derechos reales. El *imperium* absorbería el *dominium*, por lo que los principios, privilegios y consecuencias hipotecarias no serían aplicables sin violentar el sistema⁸⁹⁶. Además, desconfiaba de la actuación del propio Estado, dada la experiencia práctica del no sometimiento del mismo a las declaraciones registrales, poniendo por ejemplo los supuestos de enajenación de los bienes desamortizados⁸⁹⁷.

⁸⁹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Objeto y ámbito...”, *op. cit.*, en nota a pie de la página 51.

⁸⁹⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “Objeto y ámbito...”, *op. cit.*, p. 51.

⁸⁹⁶ GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, Jerónimo, “Sobre la inscripción ...”, *op. cit.*, p. 275.

⁸⁹⁷ GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, “Sobre la inscripción...”, *op. cit.*, p.276.

No es cuestión de examinar en detalle la autorizada opinión anterior, pero sí señalar dos dificultades que se apuntan y que en buena medida perviven: el concepto y naturaleza del dominio público así como la actuación de la propia Administración. Además, no cabe duda, de que no todo el dominio público tiene la misma facilidad para su protección tabular. No presenta la misma dificultad la inscripción registral de un monte público que de un mero edificio administrativo. Precisamente respecto de estos últimos se ha señalado la dificultad de distinguirlos netamente de bienes patrimoniales, pareciendo que precisamente la LPAP, al regular su gestión, no utiliza como criterio ordenador básico el hecho de si tales edificios son o no dominio público⁸⁹⁸. A efectos de inscripción registral la posible semejanza de tales bienes demaniales con los patrimoniales facilitan que aquella pueda producirse.

Como se señaló anteriormente, PAREJO GÁMIR en su muy elogiada obra “Protección Registral y dominio público”⁸⁹⁹ vino a defender la inscripción del dominio público en el Registro de la propiedad. Sin embargo, lo que suele olvidarse, es que para ello abogó no por la inscripción de todo el dominio público, sino de parte del mismo. En su argumentación partió de confrontar las dos posiciones contrapuestas relativas a dicha inscripción del dominio público en el Registro. Una primera posición sería entender que la ostensibilidad del dominio público determina que no pueda oponerse la fe pública registral (de modo análogo a lo que tiene lugar respecto de las servidumbres aparentes). El problema de esta posición, señala, es que no todo el dominio público es ostensible, por lo que este sistema sería insatisfactorio⁹⁰⁰. La segunda posición sería la que entendería que es perfectamente posible abogar por la inscripción de todo el dominio público. Pero considera que esta solución es “peligrosa” e “ingenua”⁹⁰¹.

Entiende que, en definitiva, lo criticable no sería tanto la antigua dispensa de inscripción aplicable al demanio, sino la posterior evolución legislativa y doctrinal que llevó a proscribir dicha inscripción⁹⁰². Es decir, aboga por volver a lo que él considera que es la solución primigenia en nuestra legislación: la inscripción registral ha de predicarse no de todo el demanio sino solo del que no sea ostensible⁹⁰³. Por tanto, con la inscripción de los bienes de dominio público no ostensibles todos los bienes demaniales quedarían protegidos: los ostensibles por su publicidad patente y los no ostensibles, a

⁸⁹⁸ SERRANO GONZÁLEZ, Marina, *op. cit.* p. 763.

⁸⁹⁹ De “magnífico” califica este trabajo GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Enajenación y gravamen...”, *op. cit.*, nota a pie en la p. 663.

⁹⁰⁰ Además, hay que reconocer que a veces establecer cuándo hay signo aparente de servidumbre y cuáles son tales signos puede plantear problemas respecto de las servidumbres, lo cual también podría ocurrir precisamente respecto de la “apariencia” de la existencia del dominio público. Cfr. CUADRADO PÉREZ, Carlos, *Constitución de servidumbre por signo aparente*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2007, pp. 82 a 114.

⁹⁰¹ PAREJO GÁMIR, Roberto, “Protección registral...”, *op. cit.*, pp. 183 y 185.

⁹⁰² PAREJO GÁMIR, Roberto, “Protección registral...”, *op. cit.*, p. 187.

⁹⁰³ PAREJO GÁMIR, Roberto, “Protección registral...”, *op. cit.*, p. 189.

través del Registro de la Propiedad. El criterio definidor sería el de la ostensibilidad del demanio, que correspondería definir en primer lugar a la Administración y en último término a la jurisprudencia. Y entiende, finalmente, que no es una labor tan difícil como en principio pudiera parecer: se trata de un concepto o idea difícil de definir pero fácil de percibir⁹⁰⁴.

Normativa de la LPAP y de la legislación especial

Actualmente hay que concluir que la opción legislativa reflejada en la LPAP es la de que el dominio público debe inscribirse, sin distinción entre el natural y el artificial. Y debe entenderse que la inscripción debe referirse tanto a los mismos bienes como a las limitaciones derivadas de los mismos. No obstante, aún puede surgir otra duda: si esta opción legislativa adoptada en una norma general como la propia LPAP, no debe aplicarse a todas las categorías de bienes demaniales reguladas por leyes especiales. Debe recordarse que si bien la incorporación de la regulación de los bienes de dominio público fue una de las pretensiones más notables de la LPAP, lo cierto es que esta pretensión tiene un alcance limitado, dado que existía ya un marco normativo desde hace tiempo regulador de las diferentes categorías de bienes demaniales (aguas continentales, costas, minas, vías pecuarias, ferrocarriles, carreteras, puertos, aeropuertos y espectro radioeléctrico). A ello se une la falta de una regulación *general* previa e incluso la carencia de un corpus doctrinal sólido y detallado. Todo lo cual determina que establecer una disciplina común, de tipo general, aplicable a todo tipo de bienes demaniales sea un proyecto extraordinariamente problemático. Una de las razones esenciales es el hecho de que las diferencias de planteamiento regulatorio de todas estas normas hacen aventurado cualquier intento de establecer disposiciones unificadoras⁹⁰⁵. Además, como se señaló anteriormente, la LPAP es de aplicación supletoria en materia de dominio público (art. 5.4 e incluso la DF 4ª). Otro tanto puede decirse la normativa hipotecaria, en cuanto que existen normas especiales aplicables a ciertos tipos de demanio, que presentan particularidades entre las mismas.

Sin embargo ni de esta normativa hipotecaria ni de la regulación especial de los distintos tipos de bienes demaniales, surgen obstáculos esenciales para la inscripción del dominio público. La norma especial tanto sustantiva como hipotecaria, se aparta de la general únicamente en aspectos puntuales y de poca importancia. Los obstáculos son más bien de orden práctico: cómo reflejar en los actuales folios registrales en papel bienes, derechos, servidumbres y limitaciones de extensión enorme y de contenido muy variada mediante su descripción meramente literaria. Es evidente que esto no es posible, que el dominio público ampliamente considerado tiene un componente territorial determinante y que este componente supera con mucho a una posible descripción e inscripción literaria y en papel.

Situación actual y posibilidades futuras

La utilización de las actuales técnicas de representación gráfica permite que el dominio público, que todo el dominio público, pueda acceder al Registro de la

⁹⁰⁴ PAREJO GÁMIR, Roberto, "Protección registral...", *op. cit.*, p. 190.

⁹⁰⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, "Objeto y ámbito...", *op. cit.*, p. 67.

Propiedad. Este acceso actualmente debe realizarse tanto mediante la vía de la inscripción (cuando sea posible) como a través de la información territorial asociada (cuando no sea posible la inscripción). Existe, además, responsabilidad de la Administración en propiciar tal acceso, tal y como se examinó anteriormente. Sin embargo con la existencia de la información territorial asociada podría pensarse que bastaría con que el dominio público fuera objeto de la misma, sin necesidad de inscribirlo. A pesar de que es posible que el dominio público sea parte de la información territorial asociada, lo cierto es que la misma es insuficiente. Tal información territorial no es inscripción, que es lo que exige la ley y lo que es posible materialmente con un Registro adaptado a las nuevas necesidades tecnológicas.

Y aceptado que un Registro electrónico, basado en la información del territorio punto a punto y no solo finca a finca, con posibilidad de manejar grandes cantidades de información, en muchos casos superpuesta, debe concluirse que lo que corresponde es que el acceso del dominio público se realice a través de su inscripción. No debe ser posible que la información demanial acceda automáticamente al Registro como mera información asociada sin calificación registral, sino que debe ser “inscrito”. Lo cierto es que algunos tipos de dominio público (especialmente el natural pero también aquellos que presentan gran extensión) tienen características análogas con la información territorial. Esto determina que su acceso deba producirse con las técnicas de representación gráfica análogas a la mencionada información territorial asociada, pero con características propias de la inscripción registral, como su calificación.

En suma, puede indicarse que la protección del dominio público puede utilizar los recursos registrales en tres ámbitos o fases. Una primera fase sería la posibilidad de un mero conocimiento o publicidad sobre las características o limitaciones que pueden afectar a una finca registral. Tiene lugar a través de la utilización de información pública como planos a los cuales puede accederse de forma pública. No produciría ningún efecto más allá de tal conocimiento. Incluso a efectos de calificación registral, sus efectos serían muy limitados, ya que no ha tenido acceso a la aplicación informática, por lo que no puede interoperar dentro de la misma con las representaciones gráficas y la información territorial asociada⁹⁰⁶.

Una segunda fase sería la utilización de los mecanismos de georreferenciación registral, de forma que mediante la utilización de la técnica de superposición de capas de información territorial, puedan evitarse la invasión del dominio público y asegurar la aplicación de las previsiones legales en cuanto a limitaciones que puedan afectar a las fincas registrales. Se trataría, por tanto, de incluir el dominio público en general como información territorial asociada, de forma que pueda interactuar (interoperar) con la representación gráfica de las fincas inscritas.

La última fase sería la utilización de los asientos registrales (inscripciones y notas marginales esencialmente) para hacer constar tanto el dominio público en sí mismo considerado como ciertas situaciones y procedimientos administrativos

⁹⁰⁶ Un ejemplo de tal tipo de información es el visor del dominio público marítimo-terrestre establecido por el Ministerio de agricultura, pesca y alimentación y el Ministerio para la transición ecológica en <https://sig.mapama.gob.es/dpmt/> (visitado el día 24 de octubre de 2019)

(deslindes, licencias, suelos contaminados, aguas, etc.) que le afecten. Esto es posible actualmente pero con las limitaciones reiteradamente señaladas. Solo a través de un Registro rediseñado y con base electrónica es posible incorporar plenamente, tal y como es deseable, el dominio público para su protección tabular. Con ello se superarían los problemas teóricos y prácticos que existen para inscribir, por ejemplo, el dominio público de gran extensión geográfica, como el hidráulico o las carreteras. También podrían hacerse constar de igual modo las limitaciones derivadas de cada tipo de demanio. Así podría aplicarse la obligación general de inscripción del dominio público (art. 36 LPAP) y no solo permitir la inscripción para cuando la Administración “lo estime conveniente” (art. 30.6 LCa).

En todo caso, queda mucho por perfilar. Como ejemplos pueden señalarse: posibles límites de la información demanial, medioambiental o administrativa; efectos de las distintas notas marginales previstas legalmente y procedimiento para practicarlas; concurrencia de competencias legislativas, en cuanto a que la competencia en materia de organización del Registro de la Propiedad es exclusiva del Estado así como muchos aspectos del dominio público, pero no todos; aplicación de los principios hipotecarios como los de prioridad, la legitimación, y especialidad a la información que accede al Registro pero no es objeto de inscripción, aunque sí de publicidad (información territorial asociada). Son cuestiones que deben ser debatidas y analizadas jurídicamente en los próximos años, teniendo en cuenta la existencia de una verdadera demanda social de protección de medioambiental, del dominio público⁹⁰⁷ e incluso una mayor exigencia en cuanto a la calidad de los servicios registrales.

2. Coordinación del Registro de la propiedad con otras instituciones

Se ha insistido mucho en la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro pero no tanto en la coordinación con otras Instituciones o Administraciones que también utilicen información territorial⁹⁰⁸. Sobre la necesidad de coordinación del Registro con estas Instituciones pueden hacerse las mismas reflexiones que sobre la necesidad de coordinación con el Catastro: se trataría de intercambiar información pero conservando cada institución su autonomía y funciones específicas. En esta concepción

⁹⁰⁷ No obstante, aún queda mucho por hacer en cuanto a concienciación social sobre la importancia de la protección del dominio público: como recuerda YAÑEZ, Ana, *Patrimonio arqueológico y derecho sancionador*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 168, sería necesaria, respecto de los bienes arqueológicos, una mayor conciencia cívica y responsable con lo público; cabe generalizar esta consideración a otros ámbitos demaniales.

⁹⁰⁸ Especial importancia tendría la colaboración o coordinación entre el Registro de la Propiedad y los Ayuntamientos sobre todo a efectos de tener en cuenta en la inscripción registral, las normas urbanísticas (cfr. MARTÍNEZ GARCÍA, Eduardo José, “Relaciones Catastro-Registro”, RCDI, n. 641 (julio-agosto 1997), p. 1404).

resultaría perfectamente posible que la determinación de la base física de las fincas la realizara el Catastro, que la determinación de la titularidad de los distintos derechos sobre las mismas la realizara el Registro de la Propiedad y que la concreción de aspectos relativos al dominio público o a limitaciones derivadas del mismo lo determinara la Administración competente. En suma, se trataría de utilizar distintas capas o niveles de información superponibles unos con otros, plenamente interoperables.

En todo caso la determinación de los derechos sobre los bienes inmuebles y su titularidad debe corresponder al Registro de la Propiedad. Así lo ha demostrado históricamente la falta de coordinación entre el mismo y el Catastro: este ha funcionado tradicionalmente tomando las titularidades conforme a las informaciones suministradas por los propietarios, pero los títulos alegados presentados al no haber sido depurados por la previa calificación registral podían presentar defectos, que podrían llegar a perjudicar a terceros⁹⁰⁹. Lo lógico es entender que cada Institución ha de funcionar en el ámbito que le es propio, pero que una adecuada coordinación puede no solo posibilitar que cada una de dichas Instituciones cumpla con su finalidad, sino que también puede evitar pleitos entre los particulares interesados (por ejemplo en el momento en que se realice una transmisión inmobiliaria y se evite el desconocimiento por parte del adquirente de limitaciones de carácter público que afecten a la finca).

En este sentido GRAGERA IBÁÑEZ señala respecto del Catastro y del Registro, pero aplicable a otras instituciones que se refieran al territorio, que “la representación cartográfica de la propiedad inmobiliaria debe ser unitaria, evitando tensiones conceptuales e institucionales que solo conllevan a la desnaturalización del derecho de propiedad y su confusión con los diferentes aprovechamientos derivados del mismo, pero sin perjuicio de la necesaria adaptación a las operativas y finalidades de las distintas administraciones con competencia territorial”⁹¹⁰. Como señala el mismo autor, “La coordinación con el Catastro resulta imprescindible pero también con el resto de administraciones que trabajan sobre el territorio, costas, montes, obras públicas, urbanismo o medio ambiente”⁹¹¹.

Es indudable que la cooperación o coordinación entre el Registro y el Catastro genera efectos positivos tal y como reiteradamente se ha señalado: la falta de una adecuada coordinación entre el Registro y el Catastro no es sino una grave disfunción del sistema inmobiliario en cuanto que supone un incremento de los gastos de transacción, disminuye la eficacia de la acción administrativa de carácter territorial y, por tanto, la seguridad jurídica⁹¹². Otro tanto puede decirse de la colaboración entre el

⁹⁰⁹ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 242.

⁹¹⁰ GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *Cartografía jurídica de la propiedad inmobiliaria. Tema I. Cuestiones generales*, (disponible en https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/02/Tema-1-de-Cartografia-juridica-de-la-propiedad-inmobiliaria.-Ley-13_2015.pdf), p. 5 (último acceso: 13 de mayo de 2019).

⁹¹¹ GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *Cartografía... Tema 1, op. cit.*, p. 2.

⁹¹² Cfr. DELGADO RAMOS, Joaquín, “Efectos jurídicos...”, *op. cit.*

Registro y las Administraciones competentes en materia de urbanismo, incluyendo entre sus beneficios además del consabido incremento de la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, una mejor protección de la legalidad urbanística⁹¹³. Todo ello incluido en el derecho que corresponde a los ciudadanos de obtener una adecuada información⁹¹⁴. Lo mismo puede decirse respecto de la colaboración entre el Registro y el resto de Administraciones, especialmente en materia de dominio público.

2.1. La coordinación no sustituye a la inscripción del dominio público

Sin embargo hay que considerar que respecto del dominio público debe irse más allá de la coordinación. Es decir, no basta con que se establezca un intercambio de información entre la Administración titular del bien y el Registro, sino que hay que recordar que sigue siendo obligatoria la inscripción de los bienes demaniales. Por tanto, la acción legislativa debe ir dirigida a conseguir que se cumpla este objetivo. El posible conocimiento del dominio público a través de medios extrarregistrales o a través del propio Registro no mediante su inscripción sino mediante la información territorial asociada, deben ser considerado como paso previo a la imprescindible inscripción. No basta con alertar con medios físicos o electrónicos de la existencia de concretos bienes demaniales, ni tampoco es suficiente el implicar a los registradores con su calificación para la protección del dominio público. Estos pasos son importantes, pero resulta necesaria la inmatriculación de todo el dominio público. Y si los medios tecnológicos no permiten aún tal inscripción, debe potenciarse la adopción de medidas legales y técnicas que lo permitan.

2.2. La comunicación electrónica entre el Registro de la Propiedad y las Administraciones públicas

Dados los medios tecnológicos existentes hoy en día es lógico que se generalicen las comunicaciones electrónicas con la Administración. No existe, no

⁹¹³ El establecer unos adecuados cauces de colaboración entre la Administración y el Registro de la Propiedad es especialmente importante en aquellos supuestos en que la actuación de aquella va a provocar la inexactitud del Registro. Esto es inevitable en los supuestos de actuación urbanística, por lo que surgirán situaciones de inevitable descoordinación que deben ser solventados (cfr. GIL DE PAREJA, Cesáreo, *Urbanismo, normas, números y planos*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2009, pp. 537 a 541). Pero, además, la actuación urbanística no solo puede provocar la inexactitud registral en cuanto a la configuración de las fincas, sino que puede tener un alcance determinante en los derechos constituidos sobre las mismas, como por ejemplo en el caso de que existe una hipoteca constituida sobre finca afectada por el planeamiento urbanístico (sobre los riesgos que corre el acreedor hipotecario, cfr. SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, Inmaculada, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1999, pp. 288 a 304).

⁹¹⁴ Cfr. SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 315.

obstante, una regulación específica de tales comunicaciones, aunque existen algunos ejemplos. Así el art. 21 RC establece que la comunicación entre los Servicios Periféricos de Costas y el Registro de la Propiedad será preferentemente por medios electrónicos a través de la Sede Electrónica de los Registros (párrafo del apartado 3.d) del art. 21 RC). Como advierte DE PABLOS⁹¹⁵ no existe actualmente dicha Sede Electrónica, aunque parece posible utilizar los medios materiales del Colegio de Registradores a tal fin, sin perjuicio de la existencia de convenios con las autoridades de costas para realizar dichas comunicaciones punto a punto y a poder ser con información estructurada.

También debe tenerse en cuenta el art. 14 LPACAP en cuanto que establece la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas, obligación que recae, entre otros, en los profesionales de colegiación obligatoria, entendiéndose incluidos, en todo caso, a los registradores de la propiedad y mercantiles. Es interesante destacar que si bien en principio la obligación de comunicación electrónica con la Administración se refiere a “cualquier trámite de un procedimiento administrativo”, no debe surgir dudas sobre su aplicación al procedimiento registral, ya que la obligación se extiende, como señala a continuación el precepto, a “los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas” en el ejercicio de la actividad profesional de, entre otros, los registradores. Por tanto, las comunicaciones deberían realizarse por medios electrónicos en todo caso, ya que lo contrario conllevaría al absurdo de ser los registradores los únicos funcionarios públicos y, a la vez, los únicos profesionales de colegiación obligatoria no sujetos a dicha obligación⁹¹⁶.

Es evidente que a falta de una regulación más específica, el mejor medio para llevar a cabo la comunicación electrónica entre los Registros de la Propiedad y la Administración competente sea mediante la suscripción del pertinente convenio. Este tipo de convenio permitirá que la información objeto de comunicación esté estructurada, ya que ello permite que se intercambien no tanto documentos como los datos en ellos contenidos, de forma que de modo automatizado puedan ser incorporados los datos necesarios por parte de la Administración interesada. A falta de convenio y sin mediar el necesario desarrollo legislativo, debe considerarse que aun así persiste la obligación de realizar comunicación electrónica, en los términos del art. 16 LPACAP, y a falta de que tal medio esté efectivamente implementado, la comunicación debería realizarse mediante correo certificado con acuse de recibo.

No obstante, la admisión de la comunicación electrónica con otras instituciones debe realizarse siempre mediante el cumplimiento de la normativa reguladora del procedimiento registral, sin que sea posible admitir sin más cualquier tipo de comunicación o puesta a disposición de carácter electrónico (cfr. art. 112 Ley 24/2001 y 248 LH).

⁹¹⁵ DE PABLOS O’MULLONY, José María, “Las comunicaciones, notificaciones y publicaciones en el ámbito del Registro de la Propiedad”, BCNR n. 40 (abril 2017), p. 1255.

⁹¹⁶ DE PABLOS O’MULLONY, José María, *op. cit.*, p. 1256.

3. Rediseño del Registro de la Propiedad

Es necesario que el Registro de la Propiedad dé respuesta a las actuales necesidades relativas a la administración del territorio. La administración del territorio está enfocada en buena medida para propiciar el desarrollo sostenible de dicho territorio, mediante el uso y desarrollo de nuevas tecnologías. Esta unión de desarrollo sostenible y nuevas tecnologías tiene que suponer un cambio radical en el modo en que está concebido y regulado el Registro de la propiedad. En este sentido SÁNCHEZ JORDÁN señala la necesidad de “reingenierización” del Registro (dicho término tiene su origen en el ámbito de la organización de empresas y se refiere a la necesidad sentida en ciertas ocasiones de un rediseño radical en los procesos de producción)⁹¹⁷.

Una respuesta legislativa respecto al uso de la tecnología en el Registro se encuentra en la Ley 13/2015, esencialmente a través de la utilización de los mecanismos de georreferenciación. Tal ley aborda, además, la necesidad de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, que se prevé que tenga lugar mediante el “fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones”. Sin embargo es lícito plantearse si debe darse un paso más. Puede plantearse que se permita que la utilización de los medios electrónicos regulados legalmente contribuyan no solo a la coordinación o intercambio de información entre ambas instituciones, sino también a que tal flujo de información comprenda a las distintas Administraciones interesadas en la administración y gestión del territorio. Y muy especialmente, cabe plantearse si es necesario que la información fluya entre el Registro y las distintas Administraciones titulares o encargadas de proteger el dominio público en sus distintas manifestaciones.

En muchas ocasiones se ha insistido en las páginas precedentes en la necesidad de que la Administración suministre información al Registro. Sin embargo, parece necesario abordar la cuestión de si no es también necesaria una transformación, una adecuación del propio Registro para poder utilizar dicha información. Es decir, parece necesario señalar que puede que la solución no sea tanto que la Administración suministre la información territorial de que disponga como el hecho de que tal información sea accesible fácilmente desde el Registro. Debe tratarse de una información territorial que sea fácilmente entendible y que permita relacionarla claramente con los derechos inscritos en el Registro. De nada sirve tener un enorme cantidad de datos en bruto relativos al dominio público o a limitaciones derivadas del mismo si no pueden tratarse de forma que alumbren una adecuada información sobre cómo afectan a cada parte del territorio. Cualquier negocio jurídico relativo a una porción del territorio debe conformarse con pleno conocimiento por parte de los interesados de cuál es su contenido.

Esta necesaria transformación es perfectamente posible hoy en día a través de la utilización de las nuevas tecnologías. Estos avances técnicos permiten utilizar la información en bruto, los datos, y transformarlos en información elaborada, en

⁹¹⁷ SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, p. 60.

verdadero conocimiento, que permita atender en todo momento a los distintos aspectos jurídicos que afectan al territorio. No solo eso, la necesidad sentida de una mayor seguridad, agilidad y transparencia en la contratación inmobiliaria determinan la necesidad de utilizar los mecanismos que las nuevas tecnologías ponen a disposición del Registro de la propiedad⁹¹⁸ y también de los ciudadanos y de las instituciones jurídicas.

Por tanto es necesario un Registro de la Propiedad avanzado, un Registro que permita la inscripción gráfica de las fincas⁹¹⁹. Además de permitir la incorporación digital de la representación gráfica de las fincas inscritas, tal y como se ha previsto en la ley 13/2015, es necesario que el Registro permita conocer la situación urbanística, administrativa, demanial y medioambiental de todas y cada una de las fincas. Solo así podrá el Registro de la Propiedad cumplir con sus funciones: la tradicional de servir de estímulo al mercado inmobiliario y la más reciente de contribuir al desarrollo sostenible⁹²⁰; podría incluirse, además, la protección del medio ambiente y del dominio público. De lo que se trata es de perfilar cómo ha de producirse ese conocimiento de la situación jurídico-pública del territorio.

Para que sea posible tal conocimiento de las distintas normas que afectan a las fincas inscritas, se ha defendido la necesidad de que conforme a la legislación actual las distintas Administraciones públicas suministren información territorial al Registro. Pero los medios técnicos actuales permiten avanzar más. Se ha destacado que la reforma del año 2015 ha buscado, entre otros objetivos, la coordinación entre el Registro y el Catastro. Una de las piezas claves de dicha coordinación es la necesaria “interoperabilidad entre sus sistemas de información” prevista en el apartado 6 del art. 10 LH y desarrollada por la Resolución de la Subsecretaría de 29 de octubre de 2015. Es un sistema de comunicación bilateral entre ambas instituciones, que permite un intercambio fluido de información. Parece necesario generalizar este sistema de coordinación, de intercambio de información o de interoperabilidad no solo entre el Registro de la Propiedad y el Catastro sino además incluir las Administraciones públicas que sean competentes en materia de regulación del territorio.

3.1. La utilización de la tecnología de cadenas de bloques

Cuestión distinta al rediseño del Registro de la Propiedad sería la de su *sustitución* por otros medios electrónicos, especialmente mediante el uso de la tecnología “blockchain” o cadenas de bloques. Dicha tecnología permitiría una más

⁹¹⁸ VILCHES TRASSIERRA, Antonio José, “Hacia el Registro electrónico”, en VVAA., *Libro-homenaje...*, *op. cit.*, p. 2902.

⁹¹⁹ Como señala FANDOS PONS, Pedro, “Análisis de la Resolución de la DGRN de 2 de agosto de 2016, por la que se homologa la aplicación registral gráfica auxiliar de calificación”, *Geosigreg2014*, n. 8 (noviembre 2016), p. 24, técnicamente solo es posible la inscripción gráfica en un Registro electrónico. Citado también por GÓMEZ PERALS, Miguel y FEMENIA-RIBERA, Carmen, *op. cit.*, p. 97.

⁹²⁰ SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, “Nuevas tendencias...”, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

sencilla y rápida contratación y circulación de activos (incluyendo bienes inmuebles) previamente representados electrónicamente (*tokenizados*)⁹²¹. No es posible efectuar en este momento un examen pormenorizado de esta cuestión, aunque sí cabe hacer algunas consideraciones. Se ha defendido la aplicación de dicha tecnología, entre otras materias, a las propias del Registro de la Propiedad⁹²². Incluso se ha hecho eco de esta perspectiva el Parlamento Europeo que pide a la Comisión que “explora posibilidades de mejorar los servicios públicos tradicionales” mediante las tecnologías de registro distribuido y las cadenas de bloques, incluyendo, entre otros, al Registro de la Propiedad⁹²³.

Lo cierto es que por su propia naturaleza este tipo de tecnología de bloques excluye la posible actuación de terceros independientes⁹²⁴, por lo que no sería posible una función análoga a la calificación registral. Ello supone que la aplicación de tal tecnología a la transmisión inmobiliaria, produciría efectos que se acercaría más a los de un registro de títulos que a uno de derechos, tal y como fueron definidos anteriormente⁹²⁵. Su adopción, por tanto, y a pesar de su aspecto aparentemente más novedoso, supondría en realidad un retroceso en la seguridad jurídica existente actualmente en nuestro país respecto de la contratación inmobiliaria⁹²⁶. En un sentido análogo se manifiestan MÉNDEZ GONZÁLEZ y GALLEGO FERNÁNDEZ⁹²⁷. Destacan, además, que otro de los efectos que normalmente se asocian a la utilización de estos medios tecnológicos es el de la posibilidad de ejecución automática o automatizada de los contratos incluidos en las cadenas de bloques (*smart contracts*), pero lo cierto es que no es posible dicha ejecución sin la intervención de terceros o

⁹²¹ Cfr. SIEIRA GIL, Jesús y CAMPUZANO GÓMEZ-ACEGO, Jimena, “Blockchain, tokenización de activos inmobiliarios y su protección registral”, RCDI, n. 775 (septiembre-octubre 2019), pp. 2277 a 2318.

⁹²² BUSTOS PRETEL, Gerardo, “El archivo en la era Blockchain”, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, n. I (2018), ed. Wolters Kluwer, disponible en <https://www.smarteca.es>, último acceso: 8 de febrero de 2020.

⁹²³ Apartado 48 de la Resolución del Parlamento Europeo de 3 de octubre de 2018 sobre tecnologías del libro distribuido (disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2020_011_R_0003, último acceso: 8 de febrero de 2020).

⁹²⁴ Cfr. ARRUÑADA, Benito, “Los límites del Blockchain” (disponible en: <https://almacenederecho.org/los-limites-del-blockchain-mas-facil-transferir-pretensiones-obligacionales-derechos-propiedad/>, último acceso: 8 de febrero de 2020).

⁹²⁵ GALLEGO FERNÁNDEZ, Luis Antonio, “Cadenas de bloques y Registros de derechos”, RCDI, n. 765 (enero-febrero 2018), pp. 97 a 141, especialmente p. 131.

⁹²⁶ PAÑOS PÉREZ, Alba, “El Registro de la Propiedad como sistema de garantía en la era de la Blockchain”, RCDI, n.776 (noviembre-diciembre 2019), p. 2933.

⁹²⁷ Cfr. MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. y GALLEGO FERNÁNDEZ, Luis A., “Contratos automatizados, Cadenas de bloques y Registros de la Propiedad”, RCDI n. 778 (febrero-marzo 2020), pp. 851 a 957.

intermediarios y sin costes⁹²⁸. Por todo ello consideran que tal tecnología no es autosuficiente, aunque sí que puede ser un instrumento útil que actúe de forma auxiliar al Registro de la Propiedad⁹²⁹.

3.2 Registro electrónico

En la configuración del Registro es imprescindible que el mismo sea capaz de soportar múltiples capas de información electrónica. Para ello es necesario que exista una adecuada plataforma informática. Debe señalarse que las plataformas informáticas que permiten la asociación de las distintas cartografías territoriales o capas, las llamadas IDEs, (infraestructuras de datos espaciales), pueden tener diverso ámbito. A nivel de la Unión Europea destaca la plataforma INSPIRE, que podrá llegar a interconectar de 14.000 a 20.000 capas.

Esta interconexión de capas cartográficas es la que permite que el Registro pueda asociar a su capa de fincas otras capas urbanísticas, medioambientales o administrativas. Es decir, identificada una finca se puede informar si está afectada por limitaciones administrativas. Para ello se necesita un programa de gestión gráfica capaz de incorporar en pantalla las distintas capas seleccionadas. Este gestor de SIG permite que realizada la interconexión de cartografías, el Registro pueda informar a quien lo solicite de la posible afección de una finca por distintas actuaciones medioambientales o administrativas mediante la emisión de un informe. El problema es que el valor de esta información no es la que corresponde a la información registral propiamente dicha. Es una información suministrada directamente por los distintos órganos administrativos que no ha sido calificada por el registrador, por lo que no es responsable de la misma. Sin lugar a dudas, constituye una fuente de información de gran importancia tanto para el propietario como para los terceros, reforzando en todo caso y a través de la publicidad de las limitaciones administrativas del dominio o sus delimitaciones, la labor del Registro de garantizar la seguridad del tráfico inmobiliario⁹³⁰.

Sin embargo esta información es insuficiente respecto del dominio público: hay que recordar una vez más el hecho de que el demanio debe ser inscrito registralmente. Es decir, la existencia de capas de información asociada a las distintas fincas registrales que informen de las limitaciones o incluso de la existencia del dominio público no es suficiente para cumplir con el mandato legal de inscripción del demanio. Es imprescindible que se inscriban, previo cumplimiento de los requisitos legales, para que estén sujetas a la responsabilidad registral y formen parte de su contenido típico. Sin

⁹²⁸ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. y GALLEGU FERNÁNDEZ, Luis A., *op. cit.*, p. 875 y p. 932.

⁹²⁹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P. y GALLEGU FERNÁNDEZ, Luis A., *op. cit.*, p. 851.

⁹³⁰ GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *La base gráfica registral. Historia de una necesidad*, (2009), disponible en http://www.registradors.cat/files/contenido/615_0_15.2_Bases_graficas_registrales_y_colaboracion_con_el_Catastro.pdf (último acceso: 1 de abril de 2019).

embargo, para ello, es necesario que tales capas de información no sean un mero asociado a la inscripción registral, sino que formen parte de la misma. El actual soporte en papel no permite una adecuada inscripción de tal información, de forma que se requiere un soporte electrónico adecuado en el que la información pase a ser parte de la inscripción registral, no una mera información asociada. Además de los medios tecnológicos señalados, será imprescindible que tal información se convierta en una verdadera representación gráfica previa calificación registral. Ambas cuestiones se examinan en los dos capítulos posteriores.

3.2.a) El Registro de la Propiedad como Registro de fincas y su informatización

La STS de 31 de enero de 2001 señaló que el Registro de la Propiedad español “es un Registro de derechos y son solo los derechos los que están amparados por la publicidad del Registro y nunca las fincas”. Pero surge la duda de si es posible que tal criterio fuera superado incluso antes de la reforma introducida por la Ley 13/2015. Ello podría ser así dado que la mencionada STS estableció la nulidad de algunos preceptos del RH modificados por el RD 1867/1998, de 4 de septiembre, entre ellos el art. 51.4 RH que preveía la utilización de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas, lo cual sería contradictorio, según el alto tribunal, con los arts. 1, 2 y 9 LH. Sin embargo, con la DA 28ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se da una nueva redacción al art. 9.1 LH permitiendo precisamente la utilización de ese tipo de aplicaciones informáticas. Este último criterio es el que se sigue, y en el que se ahonda, con la reforma de la LH de 2015. Por tanto, con la reforma de la LH de 2001 ya había quedado resuelto el problema de jerarquía normativa que determinó la declaración de la STS de 31 de enero de 2001 acerca de que el Registro no es un registro de fincas sino de derechos.

Ahora bien, debe aclararse qué se entiende por registro de fincas y en qué se contraponen al de derechos. Para ello debe partirse de la idea de que suele contraponerse el modelo registral conocido como “registro de fincas” (siendo su parangón el modelo australiano) con el “registro de derechos” (como el español⁹³¹): en aquellos la finca registral sería una entidad autónoma, independiente del derecho que sobre ella recae; en estos, lo que se inscribe son derechos únicamente, de forma que la determinación de la finca únicamente vale para ubicar tales derechos⁹³².

No obstante, no se trata de conceptos necesariamente antagónicos⁹³³. En realidad, como señala ARRIETA SEVILLA, puede entenderse que los Registros de

⁹³¹ Aunque algunos autores han señalado que el Registro de la Propiedad español sería un Registro de títulos, puede sostenerse que en realidad es un Registro de derechos, tal y como argumenta TRUJILLO CABRERA, Carlos, *Representación gráfica...*, op. cit., pp. 146 y 147.

⁹³² TRUJILLO CABRERA, Carlos, “El procedimiento...”, op. cit., p. 67.

⁹³³ HERRERO OVIEDO, Margarita, *La inmatriculación por título público*, ed. Dykinson, Madrid, 2006, p. 189.

fincas son “aquellos en los que la finca registral goza de autonomía y como tal, accede a los libros tabulares, es decir, aquellos en los que la finca registral forma parte del objeto material del Registro de la Propiedad”. Como advierte, “los sistemas de fincas no constituyen una realidad opuesta o antagónica al Registro de derechos sino más bien su continuación lógica y necesaria en defensa de la seguridad jurídica”⁹³⁴. Sí existe más contraposición entre lo que es un registro de fincas y uno de títulos⁹³⁵ o de documentos: partiendo de las semejanzas entre los registros de fincas y los de derechos, habría que recordar que los registros de documentos solamente consagrarían la inoponibilidad de lo no inscrito, frente a los registros de derechos (y por ende, de fincas) que consagrarían el principio de fe pública registral.

Las características que debe tener un registro de fincas son tres: en primer lugar, cabe distinguir lo que es la inmatriculación (referida al acceso al Registro de la finca) de lo que es la inscripción (referida al acceso al registro de un derecho), incluso si tienen lugar al mismo tiempo. En segundo lugar, las fincas acceden al Registro como una realidad superficial objetiva, independiente de la declaración de su titular, sometida a calificación registral y no como una simple exigencia del principio de especialidad. Y, en tercer lugar, las fincas ya inmatriculadas deben tenerse en cuenta para la posterior inmatriculación de otras, a efectos de evitar posibles superposiciones⁹³⁶.

Hablar del Registro de la Propiedad como registro de fincas no es sino reconocer la trascendencia que tendría la finca en su funcionamiento, siendo uno de los elementos esenciales del mismo, junto con los títulos en virtud de los que se practican los asientos registrales y los derechos reales objeto de tales asientos⁹³⁷. La plena “autonomía en la inscripción (de) la finca registral” se ha consagrado con la reforma hipotecaria de 2015 ya que “por un lado, establece un control registral de la realidad física y material que soporta el dominio y, por otro, admite que la representación gráfica de la finca pueda incorporarse al folio registral”⁹³⁸, debiendo entenderse superadas por tanto las concepciones que entenderían que si bien la finca es el soporte material que determina la práctica de los asientos registrales, no es propiamente objeto de la inscripción⁹³⁹.

Informatización del Registro

⁹³⁴ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca...”, *op. cit.*, pp. 37 y 38. Cita en apoyo a esta idea a FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “Sorprendente impugnación de una reforma con claroscuros (A propósito de las sentencias que anulan gran parte de la modificación del reglamento hipotecario)”, *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, n. 6, 2001, pp. 47 a 58.

⁹³⁵ ÁLVAREZ-CAPEROCHIPI, José Antonio, *op. cit.*, pp. 11 a 21.

⁹³⁶ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La transformación del Registro de la Propiedad”, *RCDI*, n. 718 (abril 2010), pp. 459 a 460.

⁹³⁷ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La transformación...”, *op. cit.*, p. 453.

⁹³⁸ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca...”, *op. cit.*, p. 40.

⁹³⁹ Cfr. AMORÓS GUARDIOLA, Manuel y CHICO ORTIZ, José María, “Art. 605 CC”, en *VVAA.*, *Comentario al Código Civil y compilaciones forales*, T. VII-2, 2ª ed., ed. Edersa, Madrid, 1990, p. 304.

La configuración progresiva del Registro de la Propiedad como un registro de fincas es un proceso que ha ido paralelo con el de su informatización⁹⁴⁰. Esta ha tenido lugar no solo a través de la utilización de programas de gestión registral sino también mediante la consagración de distintos soportes informáticos. La RDGRN de 31 de agosto de 1987 autorizó la llevanza en cincuenta oficinas registrales de sus índices de fincas y personas por medios informáticos. Esta prueba concluyó con éxito en cuanto que por el RD 430/1990, de 30 de marzo, se generalizó el sistema pionero implantado en 1987. Pero no solamente se permitió la utilización de medios informáticos en cuanto al archivo de datos o índices de fincas y personas, sino que también se previó la utilización de bases gráficas relativas de las fincas registrales. Ello tiene lugar mediante la modificación del art. 398 RH. En el mismo sentido de profundización en la informatización del Registro pueden destacarse las Instrucciones de la DGRN de 26 de marzo de 1999 y de 2 de marzo de 2000 y la Ley 24/2001, que modifica el art. 9 LH.

Una de los objetivos evidentes de la progresiva informatización y utilización de bases gráficas electrónicas es el evitar que con ocasión de la inmatriculación de fincas pueda producirse doble inmatriculación de finca ya inscrita. En este sentido también debe ponderarse la coordinación con el Catastro. Con la Ley 13/1996 se avanzó en esta materia, especialmente en su art. 53.Siete que impidió la inmatriculación de fincas sin la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica concordante con la descripción de la finca que se pretendía inscribir. En opinión de ARRIETA la utilización de los medios informáticos y la coordinación del Registro con el Catastro, permiten hablar de una progresiva implantación del concepto de registro de fincas en nuestra legislación, que entendería plenamente predicable desde la reforma operada por la Ley 13/1996⁹⁴¹. No obstante, reconoce las limitaciones de este sistema implantado a finales del siglo XX pues, como señala, no deja de ser un registro de fincas *catastral*⁹⁴². Sin embargo, con el sistema implantado con la reforma de 2015, entiende que sí puede hablarse de un verdadero registro de fincas al referirse al Registro de la Propiedad español⁹⁴³.

Pero el sistema implantado actualmente no deja de presentar alguna falla. Aún admitiendo que el Registro actual puede ser considerado un registro de fincas, lo cierto es que, como el mismo autor reconoce⁹⁴⁴, el sistema actual de folio registral “no permite inscripciones de contenido gráfico”. Es necesario acudir al sistema implantado por la Resolución-Circular de la DGRN de 3 de noviembre de 2015 que supone incluir en el

⁹⁴⁰ Uno de los obstáculos que entiende TRUJILLO CABRERA, “El procedimiento...”, pp. 67 y 68, para entender que el Registro de la Propiedad español sea un registro de fincas es el hecho de que no tiene lugar una inscripción propiamente dicha de la representación gráfica, dado que el folio registral es actualmente un folio-papel. Podría entenderse removido este impedimento si se alcanza un registro plenamente electrónico.

⁹⁴¹ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La transformación...”, *op. cit.*, p. 480.

⁹⁴² ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La transformación...”, *op. cit.*, 482.

⁹⁴³ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca...”, *op. cit.*, p. 39.

⁹⁴⁴ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “La finca ...”, *op. cit.*, p. 39.

folio registral (que tiene contenido alfanumérico) la lista de coordenadas extraídas del archivo GML (que es un archivo electrónico). No cabe duda de que este sistema presenta algunas deficiencias en su concepción y ejecución y que la solución es evidente: la utilización e implantación de un folio y un registro electrónicos, tal y como se prevé por el art. 19 de la Ley 14/2013.

Esta necesidad es aún más perentoria en cuanto a la inscripción del dominio público, especialmente del natural. Su gran extensión y sus características especiales determinan la trascendencia que su delimitación geográfica tiene. El sistema actual de folio registral de contenido alfanumérico es claramente insuficiente para inscribir el demanio, especialmente el extenso. No cuesta trabajo imaginar las dificultades y, en último término, la inutilidad práctica de intentar reseñar registralmente por ejemplo la totalidad de las calles de una ciudad señalando todos sus linderos de la forma clásica. Sin embargo, estas dificultades desaparecen si tal dominio público aparece representado gráficamente.

3.2.b) El Registro electrónico: el art. 19 de la Ley 14/2013

El párrafo 3 del art. 19 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización establece: “Los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles se llevarán en formato electrónico mediante un sistema informático único en la forma que reglamentariamente se determine. Dicho sistema informático deberá permitir que las Administraciones Públicas y los órganos judiciales, en el ejercicio de sus competencias y bajo su responsabilidad, tengan acceso a los datos que consten en los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, si bien, en el caso de las Administraciones Públicas, respetando las excepciones relativas a los datos especialmente protegidos. Dichos accesos se efectuarán mediante procedimientos electrónicos y con los requisitos y prescripciones técnicas que sean establecidos dentro de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad”. La DA 13^a de la misma ley prevé que “La obligación de llevanza en formato electrónico de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, de conformidad con el artículo 19 de esta Ley, será efectiva en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley”⁹⁴⁵.

Sorprende que una materia relativa a la organización del Registro de la Propiedad sea recogida en una ley destinada al apoyo de los emprendedores. No obstante, hay que considerar que la necesidad del Registro electrónico recae en cuestiones que van más allá de aspectos puramente organizativos o de estructura interna del Registro. En última instancia a través del registro electrónico se trata de conseguir

⁹⁴⁵ Por tanto, el establecimiento del Registro electrónico requiere la aprobación de la correspondiente ley, sin que esto se hay producido. No cabría entender que la aplicación informática homologada supone la existencia de un verdadero Registro electrónico, entre otras cosas porque lo que es objeto de homologación no es una posible inscripción electrónica, que no existe, sino tan solo la calificación gráfica (cfr. FANDOS PONS, Pedro, “Análisis...”, *op. cit.*, pp. 22 a 26).

una seguridad dentro del nuevo mercado virtual que empieza a vislumbrarse. Dicho mercado virtual necesariamente debe cumplir con los requisitos de seguridad, velocidad y agilidad que requiere la contratación actual⁹⁴⁶.

Por otra parte, debe destacarse que el precepto examinado incide en la necesidad de interoperabilidad entre el sistema informático registral y los correspondientes a la Administración pública y órganos judiciales. Esto permite el acceso a los datos registrales, pero subordinado al respeto de los datos personales protegidos. Dado que la Ley es de 2013 y por tanto anterior a las normas que han venido a recoger la conexión entre Registro y Administración a efectos de información territorial, puede considerarse un avance en la materia, si bien solo recoge una relación unilateral entre la Administración y el Registro y no bilateral, como posteriormente se establece en la reforma hipotecaria de 2015.

El proyecto de ley que dio lugar finalmente a la reforma introducida por la Ley 13/2015, sufrió varias modificaciones. En el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014⁹⁴⁷ se preveía que el nuevo art. 9 LH permitiera no solo hacer constar por nota marginal la situación urbanística, medioambiental o administrativa de las fincas, sino también que se incluyera, con efectos meramente informativos, enlaces a las correspondientes bases de datos o sitios electrónicos. Ello supondría, necesariamente la utilización de medios electrónicos y, en último instancia, de un folio electrónico. Finalmente, no se aprobó la utilización de tales medios y recursos electrónicos. En realidad parece que la reforma introducida por la Ley 13/2015 iría en paralelo o, más bien, necesitaría para su plena consecución de otra reforma aún no aprobada, la del registro electrónico⁹⁴⁸, ya que solo este último permitiría desplegar plenamente el potencial de la representación gráfica de las fincas.

La representación gráfica de fincas en un Registro electrónico

⁹⁴⁶ VILCHES TRASSIERRA, Antonio José, *op. cit.*, p. 2902. Precisamente la representación gráfica de fincas se incluye por este autor en los proyectos desarrollados por los Registros de la Propiedad españoles en relación con el Registro electrónico (p. 2917).

⁹⁴⁷ Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERLST&BASE=pu10&FMT=PUWTXDTS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=LIFO&QUERY=%28BOCG-10-A-100-1.CODI.%29> (último acceso: 2 de octubre de 2019).

⁹⁴⁸ Como señala VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “La verdadera novedad de la reforma va de la mano de otra reforma, la relativa a la del Registro electrónico que a fecha de hoy aun no ha sido aprobada. En este tratamiento del Registro electrónico, el folio tradicional tal y como se ha conocido, desaparece. Se introducen conceptos nuevos como folio real electrónico, sede electrónica, nota indicativa, etc. y las consecuencias de este hecho futuro y por el momento incierto, pretenden influir en los efectos de la redacción de la presente reforma del artículo 9 de la Ley Hipotecaria”, en *Análisis práctico de la Reforma de los artículos 9 y 10 de la Ley Hipotecaria según el texto del Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014*, disponible en https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/PROYECTOS/2014-catastro-bases-graficas-registrales_OscarVazquez.htm (último acceso: 1 de abril de 2019).

Para que la representación gráfica de fincas despliegue su pleno potencial, es patente la necesidad de que se vincule al Registro electrónico o digital. Ello es así porque debe superarse el estado actual en virtud del cual la inscripción o incorporación de la representación gráfica registral se realiza en el correspondiente folio en papel. Como se indicó en el capítulo correspondiente, es posible entender que a pesar de que la ley recoge el término “incorporación” en último término lo que tiene lugar es una “inscripción” de la representación gráfica.

Pero incluso admitiendo esta equivalencia, lo cierto es que la plasmación literaria de lo que es un archivo electrónico (GML) supone que el mismo folio registral queda apartado de las operaciones de interoperabilidad previstas legalmente⁹⁴⁹. Y esta situación no se soluciona acudiendo a medidas tales como reflejar en el folio registral un CSV que remita a su vez a un fichero informático en el que se contenga la representación gráfica⁹⁵⁰. La utilización de este sistema es totalmente insatisfactorio: por una parte la representación gráfica no está plenamente inscrita en el folio registral sino que es un archivo adjunto; por otra parte y dado que la interoperabilidad tiene lugar entre la representación gráfica registral y otras representaciones gráficas, no se produce dicha interacción entre la inscripción registral propiamente dicha y tales representaciones extrarregistrales, sino entre estas y un fichero informático adjunto.

Queda claro, por tanto, que la utilización de un folio digital en un Registro electrónico es lo que permitiría operar o interoperar con otras representaciones gráficas utilizando el mismo folio, sin necesidad de acudir, como actualmente ocurre, a un fichero archivado en la aplicación informática y, por tanto, externo a los libros registrales. Además, esta incorporación al folio registral es lo que prevé realmente el art. 9 LH cuando establece que la inscripción contenga, entre otras circunstancias, la representación gráfica georreferenciada. Este precepto a la “incorporación de la representación gráfica de la finca al folio real” (párrafo 3º de su apartado b). Esta representación gráfica, cabe recordar, es la que debe interactuar con otras urbanísticas, medioambientales o administrativas, a través de la aplicación informática. Con el sistema de folio en papel actualmente existente, es imposible que esta interacción o interoperabilidad se produzca entre dicho folio y tales representaciones gráficas no registrales: habrá que plasmar de algún modo tal representación gráfica registral en un soporte informático para que puede producirse dicha conectividad directa. Sin embargo, si el folio fuera plenamente electrónico, la interacción con otras representaciones gráficas electrónicas podría realizarse directamente entre estas y aquel folio.

⁹⁴⁹ TRUJILLO CABRERA, Carlos, “El procedimiento...”, *op. cit.*, p. 67.

⁹⁵⁰ En realidad este es el sistema que existe actualmente. La georreferenciación de la finca, que consta en un archivo GML, es la única circunstancia electrónica del asiento, pero su incorporación al asiento registral, que sigue estando en soporte papel, se produce a través de un CSV. Es posible su publicidad una vez inscrita, pero solo en relación con la finca de que se trate. Para su visualización electrónica y para que pueda ponerse en relación con otras representaciones gráficas es necesario acudir a un SIG, que actualmente es el Geoportal del Colegio de Registradores (cfr. FANDOS PONS, Pedro, “Las repercusiones geográficas de los principios hipotecarios tras la Ley 13/2015, de 24 de junio (III): el principio de inscripción gráfica”, RCDI, n. 777 (enero 2020), pp. 234 y 235).

Esta necesidad de utilizar un folio registral electrónico se acentúa cuando se pone en relación la representación gráfica de fincas en el Registro con la protección del dominio público. El mismo artículo 9 LH reitera la necesidad de su protección. En el párrafo 9º de su apartado b) se indica la necesidad de que mediante el sistema o aplicación informática no solo se ponga en relación las representaciones gráficas registrales entre sí y con los folios registrales correspondientes, sino que además se prevenga la invasión del dominio público (y, por último, la consulta de las limitaciones urbanísticas, medioambientales o administrativas que puedan existir). Como se ha reiterado, la mejor protección que el Registro puede brindar al dominio público deriva de su inscripción (obligatoria legalmente, como se ha indicado repetidamente). Pero esta inscripción requiere que se valore adecuadamente un aspecto esencial del dominio público como es el de su descripción geográfica. La determinación de dónde está situado el dominio público, de su localización, superficie y linderos, es esencial para su protección e imprescindible para su inscripción. Pero tratándose del dominio público extenso (normalmente todo el natural y algunos tipos de demanios artificiales como las carreteras) parece imposible su incorporación registral si no se utiliza un soporte informático que permita recoger los miles de puntos geográficos que puede implicar su plena delimitación. Y esto mismo puede decirse respecto de los supuestos en que el dominio público no sea tanto un bien concreto como un conjunto de limitaciones derivadas del mismo: su plasmación requiere la utilización de un sistema electrónico, bien sea a través de la actual aplicación informática, bien sea a través de un futuro folio registral electrónico que permita incorporar respecto de cada finca registral no solo su representación gráfica, sino el conjunto de limitaciones de todo tipo que le afecten punto por punto.

Por tanto, respecto del dominio público en su concepción más amplia, debe producirse su inscripción e incorporación registral, lo cual es posible mediante un Registro electrónico que permita incorporar toda la ingente información generada por el mismo. Esta información va a quedar plasmada en su representación gráfica, que se convertirá en el verdadero núcleo de la información registral. Pero dicha incorporación no puede realizarse de forma automática sino que debe quedar sujeta, como toda inscripción, a calificación registral. Ambas cuestiones, la representación gráfica y la calificación registral, han sido examinadas anteriormente respecto de su situación actual. Pero corresponde ahora determinar cuál será su papel en el futuro inmediato.

3.3. Representación gráfica en el Registro electrónico. Especialidades respecto del dominio público

Es evidente que la representación gráfica de las fincas ha permitido en buena medida un mejor conocimiento de la situación física e incluso jurídica de las fincas inscritas. Pero no debe olvidarse que tal representación gráfica para que sea plenamente eficaz requiere de que sea susceptible de tratamiento informático: de nada serviría tener archivado el plano correspondiente a todas y cada una de las fincas inscritas, por muy exacto que fuera, si no puede interrelacionarse inmediatamente y de forma automática con la información territorial que afecta al territorio. Es decir, es necesario que la representación gráfica permita un conocimiento dinámico de la situación jurídica de la finca a la que se refiere, que cualquier modificación administrativa, medioambiental o

demanial pueda conocerse inmediatamente. Y esto no es posible sin tener, además de la representación gráfica de las fincas, un adecuado sistema de tratamiento informático de la misma⁹⁵¹.

3.3.a) La fe pública registral y la representación gráfica

Si bien está claro que legalmente la representación gráfica de las fincas inscrita y coordinada con el Catastro está protegida por el principio de legitimación registral (así resulta actualmente por remisión del apartado 5 del art. 10 LH al art. 38 de la misma Ley), surge la duda de si no lo está también por el principio de fe pública registral⁹⁵². Ahora bien, si se admite la aplicación del principio de fe pública registral respecto de las características físicas de las fincas inscritas, surgiría un problema respecto del dominio público, ya que podría ocurrir que a través del mismo se amparara la inscripción de fincas que invadieran el dominio público. Al respecto DELGADO señala que la representación gráfica de fincas debe estar protegida por el principio de fe pública registral, pero que tal principio no ha de aplicarse en los supuestos en que se invada el dominio público, porque en todo caso tal dominio público ha de prevalecer. Esta prevalencia legal debe imponerse con independencia de si el tal dominio público está o no debidamente inscrito (entendiendo que existiría responsabilidad por parte del funcionario encargado de promover tal inscripción, obligatoria conforme a la LPAP, y que no lo hubiera hecho)⁹⁵³.

Igualmente VÁZQUEZ ASENJO es partidario de extender la fe pública registral a la representación gráfica, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. Argumenta que al validar una base gráfica pueden distinguirse tres niveles progresivos: validación por el registrador pero sin el consentimiento del titular (mera opinión o dictamen profesional); validación por el registrador con el consentimiento del titular registral (mismos efectos que la descripción literaria de la finca); validación por el registrador con el consentimiento del titular registral, de los colindantes y sobre cartografía oficial (debe producir efectos descriptivos y no solamente identificativos del recinto al que se refiere). Continúa razonando este autor indicando que en general la doctrina y la jurisprudencia se han mostrado contrarias a extender la fe pública registral a los datos

⁹⁵¹ Cfr. DELGADO RAMOS, Joaquín, “El registro de la propiedad y la aplicación gráfica registral: del receptor de mentiras al detector de mentiras”, disponible en <https://regispro.es/el-registro-de-la-propiedad-y-la-aplicacion-grafica-registral-del-receptor-de-mentiras-al-detector-de-mentiras/> (último acceso: 2 de diciembre de 2019). Entre otras cuestiones, señala la utilidad de la aplicación gráfica registral para impedir la invasión del dominio público.

⁹⁵² Como se examinó anteriormente, ambos principios están íntimamente ligados, pero debe concluirse que el principio de legitimación no surte plenos efectos si no va acompañado de una plena oponibilidad frente a todos del que adquiere confiado en los pronunciamientos del Registro, que no es otra cosa que el principio de fe pública registral (cfr. SABORIDO SÁNCHEZ, Paloma, *Reflexiones sobre el tercero hipotecario*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2008, p. 70).

⁹⁵³ DELGADO RAMOS, Joaquín, “Efectos jurídicos...” *op. cit.*

descriptivos de la realidad física, pero no tanto por razones legales (ningún precepto lo prohíbe) sino porque la ambigua descripción de las fincas hacía imposible su protección. Ahora bien, si las bases gráficas están validadas por el registrador, con el consentimiento del titular registral, de los colindantes y sobre cartografía oficial (último nivel al que se refiere), debe entenderse que se generaría una apariencia jurídica protegible, y por tanto podría llegar a aparecer un tercero protegido por la fe pública registral⁹⁵⁴.

Es decir, cumplidos ciertos requisitos podría surgir un tercero protegido registralmente. Este tercero puede aparecer siempre que la información registral presente coherencia interna (no hay ningún dato inscrito que la desvirtúe) y coherencia externa (el error tabular no contradice la realidad extrarregistral de un modo palmario y constatable)⁹⁵⁵. Por todo ello, si el tercero hace todas las constataciones posibles y está en una situación de error invencible, debe ser protegido⁹⁵⁶.

La protección del tercero supone, como se examinó en un capítulo anterior, la protección de la apariencia jurídica plasmada en el Registro de la Propiedad. Tiene aplicación en los supuestos en que existe una tensión o discrepancia entre la realidad y lo proclamado registralmente. Como señala GORDILLO CAÑAS, no debe olvidarse que no es función del Registro de la Propiedad el de crear apariencias, o sea “publicar simples verosimilitudes no contrastadas o, más llanamente, situaciones inmobiliarias falsas o irreales. El Registro nace con vocación publicadora de la realidad y para poner al alcance de todo interesado el conocimiento del verdadero estado de la propiedad y sus gravámenes”. Pero ello no impide que si lo que el Registro publica no se corresponde con la realidad, la seguridad del tráfico jurídico exija que se proteja no tanto la apariencia que proclama el Registro como la buena fe del tercero que actúa confiado en dicha proclamación⁹⁵⁷.

Una posible solución al problema de la fe pública registral respecto del dominio público

Por todo lo señalado anteriormente, parece necesario concluir que la seguridad jurídica, la protección del tráfico jurídico deben suponer la plena aplicación del principio de fe pública registral respecto de las representaciones gráficas inscritas que cumplan con todos los requisitos legales. Dado que además se refieren a un realidad constatable físicamente y si de la misma no resulta evidente que el tercero ha podido conocer la no correspondencia entre lo proclamado por el Registro y dicha realidad, deberá aplicarse dicho principio y protegerlo plenamente.

⁹⁵⁴ Cfr. VAZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “Aplicación de la teoría de las bases gráficas registrales al expediente de dominio”, RCDI, n. 692 (enero-febrero 2006), pp. 195 a 219.

⁹⁵⁵ FAJARDO FERNÁNDEZ, Javier, y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “Fe pública registral en invasión tabular parcial de finca no inmatriculada”, RCDI n. 702 (julio-agosto 2007), p. 1585.

⁹⁵⁶ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “Aproximación sistemática a las bases gráficas registrales”, Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, n. 19, 2009, p. 75.

⁹⁵⁷ GORDILLO CAÑAS, Antonio, “La inscripción...” *op.cit.*, p. 255.

Hay que reconocer, no obstante, que una cosa es admitir los efectos tan drásticos que puede operar el principio de fe pública registral respecto de las relaciones de Derecho privado y otra es admitirlo, sin más, en los casos de invasión del dominio público. Quizá la solución se encuentra en el requisito de la buena fe del tercero hipotecario: sin su buena fe no puede protegerse su adquisición. Es evidente que tal buena fe desaparece en los casos en que se ha inscrito el dominio público en el Registro. Si no está inscrito, también desaparece si tal dominio público es ostensible. Sin embargo el problema continúa en aquellos casos en que no existe tal ostensibilidad ni se ha practicado inscripción registral.

Se ha defendido anteriormente que una solución provisional es admitir que el reflejo del dominio público a través de la información territorial asociada destruye la buena fe del tercero. Pero al mismo tiempo debe entenderse que esta solución es provisional y que no cumple con la necesidad de inscripción del demanio. Parece que la solución debe ser practicar la inscripción del dominio público, pero no como hasta ahora, abriéndolo folio registral, sino como una inscripción autónoma de su representación gráfica, o lo que es lo mismo, como una capa de información inscrita electrónicamente.

3.3.b) La distinción entre capas de información inscrita y la información territorial asociada

Se acaba de indicar la necesidad de que la información relativa al dominio público que no sea objeto de inscripción en folio registral propio, sea objeto de inscripción a través del futuro Registro electrónico como capa de información inscrita. La solución provisional será que el acceso de dicho dominio público se produzca mientras no exista tal Registro electrónico como información territorial asociada, a través de la actual aplicación informática registral. A pesar de ser soluciones parecidas, debe considerarse que no son idénticas ni equivalentes.

Como se ha venido indicando, existen numerosos datos o capas de información de naturaleza territorial que pueden acceder al Registro de la Propiedad. Todos estos datos se referirían a características o datos jurídicos que afectan a una misma porción de territorio. Así por ejemplo⁹⁵⁸: información jurídico inmobiliaria del Registro de la Propiedad, información urbanística (incluyendo: planeamiento urbanístico sobre la finca; cuestiones de gestión urbanística tales como el estado de tramitación del planeamiento, la documentación relativa a entidades urbanísticas de colaboración, las licencias y permisos recayentes sobre la finca o la tramitación de la unidad de actuación respectiva; y la disciplina urbanística, incluyendo la incoación y trámite de expedientes), información medioambiental (incluyendo: tanteos y retractos legales; la invasión de espacios naturales; la calificación medioambiental de la finca; las infracciones medioambientales; el contenido económico medioambiental de la finca; el sello de calidad ambiental de la finca registral; la delimitación de suelos contaminados;

⁹⁵⁸ Enumeración dada por VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, *La información...*, op. cit., pp. 31 y 32.

la determinación de circunstancias de riesgo para la salud como la contaminación acústica, lumínica, atmosférica o relativa a ondas de telefonía; el valor medioambiental de las fincas o del territorio; la posible existencia de seguros medioambientales sobre las fincas), la información fiscal (incluyendo el valor fiscal asociado a la finca registral; las deudas tributarias pendientes; las obligaciones tributarias asociadas a la finca; y la existencia de bonificaciones fiscales asociadas a actuaciones sobre la finca) y otros aspectos muy variados (como la información relativa a subvenciones por razón de cultivo o explotación agrícola, ganadera o forestal; la información relativa a las distintas calificaciones de viviendas; la información sobre conjuntos turísticos o unidades de explotación, etc.; la existencia de conjuntos históricos, de interés artístico o cultural; y las afecciones de infraestructuras físicas o tecnológicas).

En estos supuestos hay casos claros en que la información jurídica debe ser objeto de inscripción en la correspondiente finca (así respecto de la información jurídico inmobiliaria, la existencia de expedientes de disciplina urbanística o el valor fiscal asociado a una finca registral). En estos casos la legislación actual puede determinar qué asiento es el que debe recoger cada tipo de información jurídica. Sin embargo otros supuestos en cuanto que se refieren a información o situaciones que afectan a una parte del territorio que puede afectar a una pluralidad de fincas (planeamiento urbanístico, delimitación de suelos contaminados, afecciones de infraestructuras, etc.) tienen una más difícil inscripción en fincas determinadas. Por tanto, y con los mecanismos técnicos y legales existentes desde la Ley 13/2015, pueden ser objeto de información territorial asociada. Todos estos datos o capas de información deben ser susceptibles de interoperar entre sí y con la representación gráfica de las fincas registrales.

El dominio público como capa de información registral

Es indudable que las situaciones jurídicas susceptibles de afectar a parte del territorio podrían ser objeto de inscripción en un Registro de la Propiedad electrónico que admitiera la inscripción de múltiples capas de información que afecten a unidades territoriales distintas. Esto no sería sino convertir en buena medida lo que sería información territorial asociada interoperable en inscripción gráfica interoperable. Los efectos serían distintos, pues una cosa son los que producen la información territorial asociada (esencialmente a efectos de calificación registral y con publicidad limitada) y otra cosa los derivados de las inscripciones registrales (que en este caso se referirían a unidades territoriales distintas pero superpuestas en la realidad física).

Lo que se defiende aquí es el hecho de que el criterio que debe determinar qué tipo de información debe seguir siendo información territorial asociada y cual debe pasar a ser inscripción registral, no es otro que el hecho de que dicha información sea o no relativa al dominio público. Es decir, partiendo del hecho de que el dominio público debe ser inscrito, todo el demanio (concebido no solo como un conjunto de bienes sino incluyendo también derechos y limitaciones derivadas del mismo) debe acceder al Registro no como mera información territorial asociada, sino como verdadera inscripción gráfica. Es indudable que para ello sería necesario configurar un Registro basado tanto en la finca como unidad, como en su representación gráfica. Pero aún hay que ir un poco más lejos: una vez configurada la representación gráfica como una inscripción con cierta autonomía respecto del folio registral al que se refiere, sería posible establecer otras capas o inscripciones que seguramente no coincidirían con los límites de las fincas registrales, pero sí que serían superponibles, de forma que podrían

interoperar. Todo ello requiere medios electrónicos aún no establecidos; lo más parecido que existe actualmente es la información territorial asociada, pero que produce efectos muy limitados.

Mientras se establezcan los medios electrónicos necesarios para posibilitar este tipo de inscripciones distintas pero no desligadas de la finca registral, será necesario que todos estos datos que afecten jurídicamente al territorio, sean objeto de la información territorial asociada. Una vez establecidos tales medios, podrá distinguirse aquella información que debe seguir siendo territorial asociada (por ejemplo, la relativa al urbanismo) de aquella que debe convertirse en verdadera inscripción registral (la derivada del dominio público). Por tanto, una misma información territorial que actualmente solo puede acceder a la aplicación informática de forma asociada a la representación gráfica, podrá convertirse en una capa de información territorial inscrita, con los mismos efectos que hoy día produce cualquier inscripción registral.

3.4. El principio de legalidad en la inscripción del dominio público en el Registro electrónico

Se ha indicado anteriormente que persiste la necesidad y obligatoriedad de inscribir el dominio público en un Registro de la Propiedad electrónico y rediseñado. También se ha destacado la relevancia que tanto respecto de la definición del dominio público como de un Registro rediseñado tendría el elemento espacial, la determinación georreferenciada del dominio público y la posibilidad de utilizar distintas informaciones territoriales superpuestas e interoperables en dicho Registro. Corresponde, por tanto, examinar cómo ha de ser la calificación registral respecto de la inscripción en dicho Registro del dominio público.

Las cuestiones esenciales de la mencionada calificación han sido examinadas en buena medida, ya que epígrafes anteriores se han abordado la calificación en general, la calificación de los documentos administrativos y la calificación de las representaciones gráficas. No procede reexaminar estas materias, sino determinar si tales conceptos pueden adaptarse a la deseable inscripción electrónica del dominio público. Es decir, partiendo de los conceptos ya asentados, se va a determinar cómo estos se han de adaptar a las nuevas necesidades. Se atenderá en primer lugar a la aplicación en el Registro electrónico del principio de legalidad en general y en segundo lugar a su aplicación respecto de la inscripción del dominio público.

3.4.a) El principio de legalidad en el Registro electrónico

Pervivencia del concepto clásico de calificación

En capítulos previos se examinó el concepto de calificación registral. Pero puede surgir la duda de si lo que se ha definido anteriormente como calificación para la inscripción del dominio público a través de su representación gráfica en un Registro de la Propiedad electrónica, entra o no dentro de aquel concepto. Para intentar responder a esta pregunta, cabe remitirse a dos definiciones clásicas de la calificación registral. Así,

CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE consideraba que es “aquella decisión jurídica solemne dada por el encargado del Registro, mediante la que se declara que el acto o negocio objeto de ella reúne o no los requisitos legales para obtener la protección registral”⁹⁵⁹. Y para LACRUZ BERDEJO es el “acto de examinar los diversos aspectos del instrumento supuestamente inscribible sometidos al juicio del Registrador, para decidir si el acto o contrato contenido en él puede tener acceso a los libros o bien si debe denegar la práctica del asiento”⁹⁶⁰. Ambas definiciones clásicas están pensadas para una inscripción en folio papel. Sin embargo, son perfectamente válidas para definir la calificación de las fincas definidas gráficamente en un soporte electrónico (entre las que destacan las de dominio público).

No obstante, el concepto de calificación examinado se refiere esencialmente a aspectos sustantivos. Es necesario examinar su aplicación tanto al aspecto formal (los documentos o títulos formales en que se recogen los actos inscribibles, que en el caso del dominio público son documentos administrativos) como a las particularidades que presenta la calificación respecto de la representación gráfica que, como se ha reiterado, tiene especial importancia en cuanto al dominio público.

La nueva calificación registral de los documentos administrativos

Hay que recordar que la legislación hipotecaria ha sido muy escueta en su regulación sobre la calificación de los documentos administrativos, aunque la necesidad de la misma resulta claramente de los arts. 18 LH, que exige la calificación de la legalidad de las formas extrínsecas de toda clase de documentos cuya inscripción se solicite, y del art. 3 LH, que incluye dentro de tales documentos los expedidos “por el Gobierno o sus Agentes”. Se ha considerado que la calificación de los documentos administrativos tiene una amplitud o alcance intermedio, en el sentido de que frente a una calificación, por una parte, muy amplia de las escrituras públicas y, por otra parte, muy limitada respecto de los documentos judiciales, dicha calificación de documentos administrativos se situaría entre ambas categorías: no se debe extender al fundamento de la decisión administrativa pero sí a los trámites esenciales del procedimiento⁹⁶¹.

La calificación de los documentos administrativos se regula esencialmente en el art. 99 RH (introducido por la reforma del RH por RD de 12 de noviembre de 1988). Lo lógico sería que dicha regulación se contenga no solo en el RH sino también en la propia LH⁹⁶², lo que lleva a plantear que también sería necesario que la calificación de los documentos o actos administrativos que configuren la representación gráfica de

⁹⁵⁹ CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, Buenaventura, *Comentarios a la legislación hipotecaria*, T. V, ed. Aranzadi, Pamplona, 1971, p. 172.

⁹⁶⁰ LACRUZ BERDEJO, José Luis, “Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador”, RCDI, n. 530 (enero-febrero 1979), p. 128.

⁹⁶¹ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “La calificación de documentos administrativos”, en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *op. cit.*, T. II, p. 1243.

⁹⁶² GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “La calificación de documentos...”, *op. cit.*, p. 1243

fincas públicas o su información territorial asociada fuera objeto de regulación legal específica.

Son susceptibles de calificación registral los trámites esenciales en el procedimiento administrativo, especialmente en cuanto a verificar que se han cumplido las debidas garantías legales a favor de los interesados. Pero esta idea tuitiva de los particulares no debe suponer volver a concepciones ya superadas meramente *iusprivatistas* del Registro de la Propiedad. No cabe negar que el Registro es un instrumento indispensable para la organización del derecho privado⁹⁶³ pero, además, cumple otros dos objetivos. Por una parte, la defensa en última instancia de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario⁹⁶⁴. Y, por otra parte, ser propiamente un “instrumento para la defensa de los intereses generales”⁹⁶⁵. Ahora bien, lo que no cabe concebir es que esos objetivos de defensa del tráfico inmobiliario y de los intereses generales, puedan significar un solapamiento o, peor aún, un enfrentamiento, entre la actuación de la Administración y la calificación registral. Es por ello que no cabe calificar registralmente “las decisiones de fondo adoptadas por la Administración”⁹⁶⁶ pero sí sus trámites esenciales, como se acaba de indicar.

No se trata tanto de defender que la institución registral sirva como defensa del individuo frente al Estado, entendidos como entes opuestos, sino que la calificación ha de ser considerada como partícipe junto con la Administración de la búsqueda del beneficio de la sociedad, de los intereses generales⁹⁶⁷. Se trata, en suma, de encontrar un punto de equilibrio que no suponga entender el sistema registral como un mecanismo de protección frente al Estado, pero que tampoco olvide la existencia de los grandes poderes que ostenta la Administración⁹⁶⁸, con las posibles extralimitaciones y abusos en que la misma pueda caer⁹⁶⁹.

Este equilibrio mencionado puede suponer que en la calificación de los documentos administrativos deba considerarse la posible falta de audiencia del interesado como defecto formal que debe impedir el acceso al Registro del acto administrativo objeto de calificación, cuando ese defecto formal sitúe al interesado en

⁹⁶³ Cfr. GUASP DELGADO, Jaime, “La organización del Derecho Privado”, RCDI, n. 392-393 (enero-febrero de 1961), pp. 143 a 162.

⁹⁶⁴ REMÓN PEÑALVER, Jesús, *op. cit.*, p. 1266.

⁹⁶⁵ REMÓN PEÑALVER, Jesús, *op. cit.*, p. 1257.

⁹⁶⁶ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “La calificación registral en el pensamiento de del Jerónimo González. Su vigencia actual”, RCDI, n. 619 (noviembre-diciembre de 1993), p. 1888.

⁹⁶⁷ REMÓN PEÑALVER, Jesús, *op. cit.*, p. 1260.

⁹⁶⁸ Cfr. CHICO ORTIZ, José María, “La protección jurídica del ciudadano”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 1031 a 1050.

⁹⁶⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, ed. Tecnos, Madrid, 1994, p. 97.

una situación real de indefensión⁹⁷⁰. También sería una muestra de equilibrio en la calificación el entender que los vicios no esenciales de forma o competencia no son un obstáculo para la inscripción o anotación si el acto devino firme en vía administrativa⁹⁷¹.

Todas ideas estarían plenamente vigentes en el caso de que existiera un Registro electrónico en el que se pretendiera inscribir actos o documentos administrativos. Las posibles diferencias no serían tanto de concepto o sustantivas como formales, en el sentido de que las posibles comunicaciones se podrían referir a una pluralidad de actos administrativos que pudieran afectar a una gran cantidad de fincas. En estos supuestos es esencial que no se produzca en defecto de celo en cuanto a la protección de todos y cada uno de los propietarios afectados, que podrían ser muy numerosos, pero tampoco puede caerse en el extremo contrario de obstaculizar la inscripción por posibles defectos no esenciales de carácter formal. Posiblemente es en estos actos que afecten a una gran cantidad de fincas y, por tanto, de particulares donde mayor valor tiene una adecuada aplicación del principio de legalidad. Precisamente los actos relativos al dominio público pueden ser de los que afecten a una mayor cantidad de propietarios, produciéndose la situación señalada. Tales actos se examinarán a continuación, después de examinar la aplicación del principio de legalidad en cuanto la representación gráfica en el futuro Registro electrónico.

La calificación registral de la inscripción gráfica

Actualmente es necesaria la calificación de la representación gráfica de las fincas presentada para su incorporación al folio registral mediante su inscripción. Esta calificación recae necesariamente sobre un fichero electrónico que contiene el GML de dicha representación. Tal calificación recae sobre la congruencia de la representación gráfica con la finca a la que se refiere, incluyendo su situación, ubicación, identificación y delimitación geográfica de la finca, de modo que el registrador puede inscribirla, suspender o denegar su inscripción⁹⁷². En todo caso, debe verificarse la coherencia de las manifestaciones del titular registral sobre la representación gráfica de su finca con la realidad, con la cartografía catastral y con otras representaciones gráficas previamente inscritas. Es necesario, por tanto, una estrecha colaboración o coordinación entre las distintas Instituciones a la hora de inscribir las representaciones gráficas registrales. Esto es evidente tratándose de la relación entre el Registro y el Catastro, dada su necesaria coordinación (debe recordarse que el Registro de la Propiedad suministra información al Catastro, pero a la vez es “cliente” ya que utiliza sus datos⁹⁷³), pero debe aplicarse también respecto de otras Administraciones competentes.

⁹⁷⁰ REMÓN PEÑALVER, Jesús, *op. cit.*, p. 1273.

⁹⁷¹ REMÓN PEÑALVER, Jesús, *op. cit.*, p. 1274.

⁹⁷² Cfr. FANDOS PONS, Pedro, “Las repercusiones geográficas de los principios hipotecarios tras la Ley 13/2015, de 24 de junio (II): El principio de legalidad: la calificación registral gráfica”, RCDI n. 773 (mayo-junio 2019), pp. 1249 a 1297.

⁹⁷³ ALONSO PEÑA, Carlos, “Nuevos escenarios de colaboración en el mantenimiento de la información catastral”, Revista CT: Catastro, n. 56 (abril 2006), p. 42.

En el Registro electrónico deben tener mismo alcance tanto la calificación de las representaciones gráficas inscribibles como la colaboración o coordinación con la Administración. Lo que ocurrirá es que en lugar de quedar recogida la representación gráfica en el folio registral de forma sucinta y quedar archivado el correspondiente fichero informático en la aplicación registral, ambos aspectos formarían una unidad tratándose de un Registro electrónico. El mismo Registro comprenderá tanto la inscripción de la finca como la inscripción de su representación gráfica, que en vez de ser algo ajeno aunque vinculado al Registro de la Propiedad como ocurre hoy en día, pasará a formar parte íntegra del mismo, pudiendo hablarse de verdadera inscripción gráfica.

En la calificación para inscribir una representación gráfica procedente de la Administración, ya sea relativa al dominio público o a sus bienes patrimoniales, habrán de tenerse en cuenta los dos aspectos recién mencionados: su naturaleza de representación gráfica y su origen administrativo. Han de aplicarse, por tanto, los aspectos recién examinados. Pero además, debe introducirse algún matiz en el caso de que la representación gráfica suministrada por la Administración se refiera al dominio público, ya que confluirán otras circunstancias que también deben ser tenidas en cuenta, tal y como se verá a continuación.

3.4.b) El principio de legalidad en la inscripción electrónica del dominio público

El Registro de la Propiedad ha de responder a las nuevas necesidades, atendiendo al principio de seguridad jurídica, para proteger frente a todos los derechos que sean dignos de esa protección⁹⁷⁴. Es por ello que la utilización de las nuevas tecnologías no puede absorber la facultad calificadora de forma que la función registral quede convertida en un mero archivo o una mera comprobación de meras formalidades extrínsecas del documento⁹⁷⁵.

Si se pretende inscribir cualquier acto o título relativo al dominio público, debe realizarse la calificación correspondiente. La misma tendrá aspectos comunes a lo que es toda calificación, pero también peculiaridades derivadas de la naturaleza del demanio. Y si se establece un Registro electrónico, también surgirán particularidades propias del mismo.

Un primer paso que es común a toda calificación y quizá aparentemente sencillo pero siempre esencial, es determinar y seleccionar qué es real y qué es personal. Solo ha de tener acceso registral aquello que tenga trascendencia real y excluir todo lo que sea personal u obligacional⁹⁷⁶. El registrador debe "cribar" los títulos que se presentan al

⁹⁷⁴ CHICO ORTIZ, José María, "Presente y futuro...", *op. cit.*, p. 964.

⁹⁷⁵ CHICO ORTIZ, José María, "Presente y futuro...", *op. cit.*,... p 967.

⁹⁷⁶ Cfr. GONZÁLEZ PALOMINO, "La liberación de cargas y la nueva Ley Hipotecaria", Revista general de legislación y jurisprudencia, 1945.

Registro, realizado una calificación de los mismos⁹⁷⁷. La calificación es imprescindible si se quiere asegurar mínimamente la concordancia entre el Registro y la realidad, por lo que, desde este punto de vista y dado que no la inscripción no suele ser constitutiva, la función calificadora consiste en comprobar si el ámbito exterior al Registro "se ha producido, efectivamente, el fenómeno jurídico que ha de alterar la situación registral presente"⁹⁷⁸.

Más interesantes que los aspectos comunes de la calificación del dominio público con cualquier otra, son los aspectos peculiares de la misma. Como ocurre respecto de toda inscripción relativa a cualquier finca, la inscripción de su representación gráfica requiere previa calificación registral motivada y susceptible de recurso. Una vez recaída calificación positiva y establecida la identidad entre la finca registral y su representación gráfica podrán inscribirse tanto la finca como dicha representación, produciendo ambas efectos respecto de terceros. A pesar de sus semejanzas, la inscripción de las fincas y la de sus representaciones gráficas no son plenamente coincidentes, ya que la representación gráfica en realidad lo que viene a hacer es completar la descripción de una finca ya inscrita⁹⁷⁹. Sin embargo respecto de la inscripción del dominio público resulta, como se señaló, que su identificación territorial es un elemento esencial. Por consiguiente, en este caso, se produce una equiparación natural entre la inscripción de la finca y la de su representación gráfica. Por ello la labor registral de calificación tenderá a unificarse, no pudiendo distinguirse claramente entre una calificación en cuanto a la inscripción de la finca y otra relativa a la inscripción de la representación gráfica.

Inscripción gráfica del dominio público

Anteriormente se examinaron las características tanto de la calificación de los documentos administrativos como de la representación gráfica de fincas. Como se anticipó, todo ello es plenamente aplicable a la inscripción del dominio público. Esto no es sorprendente en cuanto que el dominio público en su sentido amplio se caracteriza por la importancia de su elemento territorial, reflejado en una representación gráfica, y por el hecho de que para que se produzca su inscripción es necesaria la utilización de algún documento o soporte administrativo. No obstante, la inscripción de la representación gráfica del dominio público presenta tres importantes circunstancias que determinan su singularidad respecto de otras inscripciones gráficas y respecto de otros documentos administrativos.

En primer lugar, debe recordarse que las representaciones gráficas relativas al dominio público constituyen una capa de información territorial independiente con entidad propia y características típicas de la inscripción registral. Por tanto el acceso de los aspectos gráficos del dominio público, especialmente en cuanto a las limitaciones derivadas del mismo, serían objeto de calificación no como hoy día de forma limitada,

⁹⁷⁷ LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, *Curso de Derecho Civil Patrimonial. Introducción al Derecho*, 4ª ed. actualizada, ed. Tecnos, Madrid,, 1993, p. 218.

⁹⁷⁸ MARÍN PÉREZ, Pascual, *Derecho Civil*, Vol. III, ed. Tecnos, Madrid, 1984, p. 439 a 441.

⁹⁷⁹ SALMERÓN MANZANO, Esther María, *op. cit.*, p. 379.

por tener su acceso registral como información territorial asociada, sino de forma plena, por constituir propiamente inscripción registral.

En segundo lugar, no debe olvidarse la importancia que las circunstancias o datos de hecho tienen respecto del dominio público ya que este, en muchas ocasiones (siendo el ejemplo más claro el del dominio público natural), se define por la concurrencia de ciertas características fácticas. Esto implica, por tanto, que la fijación de las circunstancias físicas sea determinante a la hora de establecer si se trata o no de dominio público. Desde este punto de vista la representación gráfica adquiere sustancia propia e independencia: como se ha indicado lo esencial es determinar si un punto concreto del territorio está comprendido o no dentro de lo que es el dominio público definido legalmente atendiendo al hecho de si cumple con las características o datos objetivos que lo definen.

En último lugar, debe reiterarse el origen administrativo de la representación gráfica relativa al demanio. No se trata ahora de reexaminar los criterios de calificación de los documentos administrativos, sino de destacar ahora las peculiaridades del dominio público en los supuestos en que no sea un bien sino una limitación establecida sobre bienes pertenecientes a particulares. En este caso, la calificación de la representación gráfica debe verificar la necesaria intervención de los mismos en los actos administrativos que pueden repercutir en sus derechos. Se trata, por tanto, de comprobar que no se vulneran sus derechos y que han sido oídos en el correspondiente procedimiento. En caso de que no pudiera acreditarse tal participación, debería ser posible habilitar procedimientos para la participación de tales interesados o, en última instancia, suspender o denegar la inscripción solicitada si se observa lesión de sus derechos.

Necesidad de calificación registral sea cual sea el medio de acceso del dominio público al Registro de la Propiedad

Las características peculiares del dominio público que acaban de mencionarse, tienen vigencia incluso si su acceso registral no tiene lugar mediante su inscripción sino como información territorial asociada. Es decir, el principio de legalidad debe ser aplicado en todo caso si se pretende el acceso del dominio público al Registro de la Propiedad, con independencia del medio utilizado. Lo que ocurrirá es que la calificación será más intensa en el caso de que se produzca su inscripción gráfica y más limitada si tal acceso tiene lugar como mera información asociada.

No cabe entender, por tanto, que si el dominio público, o parte del mismo, accede al Registro no mediante su inscripción sino como información territorial asociada, no será necesaria calificación previa de los documentos o planos georreferenciados que lo contengan. Debe aplicarse el principio de legalidad respecto de la información territorial que va a quedar asociada registralmente. Aunque tal información no sea objeto de inscripción, sino de mero archivo, copia o transcripción, debe calificarse, porque siempre debe recaer una decisión del funcionario calificador sobre si el título o documento ha de acceder al Registro y en qué forma. Incluso si no se practica inscripción propiamente dicha sino mera transcripción, como información territorial asociada, será necesaria la previa calificación. Como destaca GARCÍA GARCÍA, respecto la inscripción mediante transcripción y no mediante extracto: "aún en el supuesto de que se tratara de TRANSCRIPCIÓN [así en el original] total del título

o documento, el mero hecho ya de atribuir al título el carácter de legalidad como consecuencia de la calificación registral positiva, ya da suficiente autonomía al asiento respecto al título, como reconoció la famosa STC de 24 de abril de 1997, que se refiere a esta autonomía con independencia de la forma del asiento, por tratarse de una cuestión de EFECTOS [así en el original] de los asientos"⁹⁸⁰. Este argumento es plenamente aplicable al caso presente en que tuviera lugar un acceso directo, una mera transcripción, del dominio público como información territorial asociada.

No admitir dicha calificación sería alejar el Registro de la Propiedad español de lo que ha sido su esencia, y aproximarlos a lo que son los Registros puramente administrativos. En estos únicamente se recogen datos o sirven de mero control en la tramitación documental. Pero si se quiere que un Registro produzca algún efecto jurídico, es inevitable una progresiva especialización y depuración técnica que desemboque en mayor o menor medida en calificación⁹⁸¹.

Pero, en realidad, incluso si no se llevara a cabo una calificación previa de los datos o documentos que recojan el dominio público, no por ello no habría calificación registral. Con independencia de que el dominio público se inscribiera o se incorporara como información territorial asociada, si su acceso registral se hubiera producido de forma automática, sin el tamiz de la calificación, cada vez que se presente a inscribir un acto relacionado con dicho dominio público, debería ser calificado. Por ejemplo, si se plasman las limitaciones derivadas del dominio público marítimo-terrestre en un plano que accede al Registro y tal plano contiene errores evidentes, aún cuando no cupiera calificarlo e impedir su acceso al Registro, posteriormente cuando se fuera a inscribir un acto afectado por las limitaciones señaladas en dicho plano, habría que calificar dicho plano, aunque solo sería respecto de ese título presentado. Pero ambos casos (calificación *a priori* y calificación *a posteriori*) no son equivalentes, ya que la calificación posterior a la inscripción del plano, supondría atentar contra la agilidad del tráfico jurídico, en cuanto que una vez comprobada la nulidad general del plano, lo que convendría a dicha agilidad es evitar que haya que calificar tal nulidad atendiendo únicamente al documento presentado a inscripción⁹⁸².

En definitiva, la función calificadora es de suma importancia no solo en el plano registral, sino en el tráfico jurídico en general: parece necesario que para que exista plena confianza en los asientos registrales el legislador regule detalladamente la aplicación del principio de legalidad en el Registro y establezca claramente la responsabilidad que se atribuya al Registrador. Solo así será posible dotar de adecuada

⁹⁸⁰ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "La calificación registral", *op. cit.*, p. 203.

⁹⁸¹ Debe defenderse, en suma unas amplias facultades calificadoras, especialmente en cuanto a cuáles son los medios que se pueden utilizar para la misma. Critica algunas Resoluciones de la DGRN que establecerían excesivas limitaciones en los medios de calificación que puede emplear el registrador CALVO GONZÁLEZ-VALLINAS, Rafael, *Revisión del principio hipotecario de legalidad*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2012, pp. 247 a 249.

⁹⁸² sobre la importancia de la calificación registral en cuanto al tráfico jurídico inmobiliario, cf. GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, "La calificación registral en el pensamiento...", *op. cit.*, p. 168.

trascendencia a los principios de legitimación y fe pública registral⁹⁸³. En realidad, la seguridad jurídica requiere que se verifique el cumplimiento de la ley, lo que en el ámbito del tráfico inmobiliario supone la aplicación del llamado principio de legalidad, que se materializa en la calificación registral. Por tanto, la calificación redundante en el fortalecimiento de la seguridad jurídica, lo que a su vez incide en la reducción de costes de información en la contratación inmobiliaria, en cuanto se facilite el conocimiento tanto de los titulares como de las cargas de las fincas inscritas en el Registro. Solo de esta forma es posible conseguir la adecuada transparencia del mercado inmobiliario⁹⁸⁴, de forma que no sea excesivamente oneroso conocer las características, cargas y limitaciones que afecten a una finca. Debe tenerse en cuenta, además, que el mercado inmobiliario suele ser especialmente opaco, lo que redundante en un incremento de los costes de transacción.

La calificación registral del dominio público como mecanismo de defensa de los intereses de los particulares

Al examinar anteriormente la aplicación del principio de legalidad respecto de la calificación de los documentos administrativos se señaló la necesidad de conseguir un adecuado equilibrio entre los intereses en juego, de forma que no se entendiera contrapuesta la actuación de la Administración con el funcionamiento del Registro. Ahondando en ese equilibrio tan necesario, cabe examinar la actuación o la labor del registrador de la propiedad en los supuestos en que se pretenda inscribir el dominio público. En todo caso, esta labor será esencial. Actuando como verdadero “fiscal de los ausentes”⁹⁸⁵ podrá, a través de la calificación registral, defender los posibles derechos vulnerados de los ciudadanos ante la actuación de la Administración. Es decir, la calificación registral impide que los particulares vulneren las normas legales, pero al mismo tiempo ha de servir para que si se imponen limitaciones administrativas o demaniales que afecten a fincas inscritas pertenecientes a dichos particulares, pueda asegurarse de que los mismos han tenido la oportuna participación en el consiguiente procedimiento administrativo y que no han sido vulnerados en sus derechos.

No se trata de recordar en este momento todos los aspectos relacionados con el dominio público que pueden tener acceso al Registro de la Propiedad, de cómo puede producirse dicho acceso (inscripción, nota marginal, representación gráfica o información territorial asociada) ni tampoco de cómo es posible su conocimiento a través de la deseable conexión telemática con las distintas Administraciones. De lo que

⁹⁸³ PUIG PEÑA, Federico, *Tratado de Derecho Civil Español*, 2ª ed., T. III "Hipoteca", Vol. II, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1958, pp. 223 a 225.

⁹⁸⁴ Cfr. PARDO NUÑEZ, Celestino, "Seguridad del tráfico inmobiliario y circulación del capital", en RCDI, n. 623 (julio-agosto 1994), pp. 1523 y 1524.

⁹⁸⁵ GONZÁLEZ Y MARTÍNEZ, Jerónimo, *Principios hipotecarios*, ed. Asociación de Registradores, Madrid, 1931, pp. 268 y 269. Sobre la autoría de la expresión y sus vicisitudes, cfr. RODRÍGUEZ OTERO, Lino, “La feliz frase de el registrador como fiscal de los ausentes”, en <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2011-lino-registrador-fiscal-ausentes.htm> (consultado el 24 de septiembre de 2019).

se trata es de señalar cómo puede el Registro convertirse en el punto de unión de la información relativa al dominio público que afecte a fincas o partes de territorio concretas con la información registral. Debe ser posible que a través de los medios tecnológicos adecuados se tenga conocimiento, en todo momento, de la situación demanial que afecte a cada finca inscrita. Y que este conocimiento tenga lugar tanto a través de los actos inscritos en el Registro, como de la información territorial asociada suministrada por las distintas Administraciones, como de la información accesible con que cuenten dichas Administraciones. Además debe ser posible que tal información o conocimiento suministrado por el Registro no sean datos en bruto, sino debidamente depurados, para lo cual es imprescindible la labor calificadora del Registrador.

Esta labor calificadora tiene importancia para los particulares en cuanto a protección de sus derechos e intereses. En muchas ocasiones el Registro es visto como un obstáculo en la negociación entre particulares, especialmente en los supuestos en que pudiera existir alguna duda sobre el perjuicio que se pueda ocasionar al dominio público. Sin lugar a duda esta es una de sus funciones esenciales: impedir la inscripción de actos que sean contrarios al ordenamiento jurídico. Sin embargo para el titular registral la calificación debe ser entendida como una defensa de sus derechos: no puede acceder al Registro ningún acto administrativo, ninguna declaración administrativa, sin que haya sido previamente calificada por el Registrador. El art. 99 RH impone dicha calificación respecto de todo documento administrativo inscribible, estableciendo un sistema garantista y no de inscripción meramente automática a favor del titular registral.

Desde este punto de vista se llega a la conclusión de que la inscripción registral del dominio público no solo permite una mejor protección del mismo, sino que además favorece los intereses de los titulares inscritos en cuanto que dicha inscripción requiere de una previa calificación sobre la legalidad de los actos administrativos que conforman dicho dominio público que se quiere inscribir⁹⁸⁶. Por tanto, el ciudadano estará interesado más que en que se mantenga en una cierta opacidad el dominio público desde la óptica registral, en que el demanio tenga pleno acceso registral, previa calificación tabular.

3.5. Más allá de la publicidad registral: la información territorial bidireccional

El que pretenda adquirir una finca está interesado en conocer no solo quién es el dueño de la misma, sus características físicas (situación, extensión, linderos, etc.) o qué cargas o gravámenes recaen sobre la misma, sino que estará igualmente interesado en conocer cualquier limitación de dominio público, ambiental o administrativa que pueda

⁹⁸⁶ Parafraseando a lo que dice PAU PEDRÓN respecto de los sistemas registrales europeos, parece que lo necesario respecto de la inscripción del dominio público es el de obtener su máxima protección, con un adecuado control o calificación registral y con un mínimo coste (PAU PEDRÓN, Antonio, *La convergencia de los sistemas registrales en Europa*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2004, pp. 39 a 79).

afectarle. Este interés justificaría que la información territorial se convierta en información registral. Esto es posible mediante la utilización de los mecanismos señalados reiteradamente, especialmente dos de ellos: la información territorial asociada y la inscripción de la representación gráfica.

Lo cierto es que el Registro de la Propiedad, tal y como ha estado configurado desde su inicio, ha sido útil para dar respuesta a la necesidad de conocer los aspectos jurídico-privados que afectan a las distintas fincas inscritas. El problema se ha manifestado tradicionalmente en cuanto a la delimitación física de las fincas y, especialmente, en cuanto a la determinación de las limitaciones jurídico-públicas que afectarían a cada finca. Esto es así porque sin la debida inscripción en todos y cada uno de los folios registrales de tales limitaciones, sería muy difícil establecer la plena eficacia y el correspondiente conocimiento de las mismas. Sin embargo hoy en día, como se ha indicado, el adecuado acceso de tales limitaciones legales es posible. No solo es posible, sino que se ofrecen distintas posibilidades tales como la inscripción a través de distintos tipos de asiento, el suministro de información territorial asociada o la interoperabilidad con los datos territoriales de origen administrativo.

No cabe duda de que el Registro de la Propiedad es una de las instituciones que permiten un mejor conocimiento del territorio, dada su vocación de universalidad y su condición de oficina pública descentralizada⁹⁸⁷. Tradicionalmente dicho conocimiento se limitaba a aspectos relativos al derecho civil y privado en general. Pero lo cierto es que también en los últimos decenios el Registro se ha abierto a facilitar información ajena a tal ámbito del derecho, incluyendo información administrativa en general (esencialmente urbanística, medioambiental y demanial). Buena prueba de ello es la posibilidad que el actual art. 9 LH admite de hacer constar mediante nota marginal la calificación urbanística, medioambiental o administrativa de la finca. Esta posibilidad legal se facilitaría muchísimo con la adecuada interoperabilidad entre el Registro y la información territorial elaborada por las Administraciones públicas⁹⁸⁸. No menor importancia tiene el hecho de que los Registradores de la propiedad son autoridades públicas suministradoras de información medioambiental según el art.2.4.d), en relación con el 1.1.a), de la Ley 27/2006, de 18 de julio.

Sin embargo, extender el ámbito del Registro de la Propiedad de lo que sería el conocimiento e inscripción de las limitaciones jurídico-privadas a las limitaciones jurídico-públicas podría ser considerado como innecesario, dado que estas últimas existen con independencia de su acceso al Registro. Lo cierto es que lo mismo podría decirse de las limitaciones de origen privado, ya que excepto en los supuestos excepcionales de inscripción constitutiva (como la hipoteca conforme a los arts. 1875 CC y 145 LH), en todos los demás casos las limitaciones derivadas de las relaciones

⁹⁸⁷ En este sentido, respecto de la información medioambiental, DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, pp. 12 a 15.

⁹⁸⁸ SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, "Nuevas tendencias...", *op. cit.*, p. 73, que señala además la necesidad de un adecuado Registro electrónico.

entre particulares existen con independencia de su acceso registral. En realidad, este tipo de planteamientos no haría sino reproducir otros que plantearon respecto de la inscripción registral del dominio público, anteriormente examinados, y que puede entenderse hoy día superados.

Es decir, la inscripción registral del dominio público y de las limitaciones derivadas del mismo no resultan tanto de una posible necesidad de reconocimiento de su existencia⁹⁸⁹, sino de posibilitar que la Administración pueda obtener las ventajas y beneficios que le reporta el Registro de la Propiedad⁹⁹⁰. En realidad puede justificarse la protección tabular respecto del dominio público y de las limitaciones derivadas del mismo acudiendo al concepto acuñado por la doctrina italiana denominado “*Publicità rafforzativa*”. Con este término se trataría de reconocer la posibilidad de que un estatuto jurídico aplicable *ex lege* sea publicado para facilitar su conocimiento⁹⁹¹. Lo que se busca es que la publicidad registral acreciente o refuerce la publicidad legal. Frente al supuesto conocimiento general derivado de la publicación genérica que tiene lugar en los distintos Boletines Oficiales, la publicidad registral permite dar un conocimiento específico circunscrito a un inmueble concreto. Tal información podría ser considerada como redundante, pero lo cierto es que a través de la misma se impide que pueda alegarse cualquier forma de ignorancia o desconocimiento de la especial cualificación de un bien inmueble inscrito⁹⁹². Es una publicidad que puede referirse a cualquier situación administrativa, medioambiental, urbanística o demanial. Pero, a la vez, debe reconocerse que dentro de todas estas situaciones administrativas, la publicidad que deba darse del dominio público presenta características especiales derivadas de su necesaria inscripción.

Es decir, frente a aquellos autores que entienden que la inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad solo produce un efecto de publicidad muy relativo⁹⁹³ (argumento que cabe imaginar que sería aplicable para las limitaciones derivadas del dominio público) hay que señalar que lo cierto es que no inscribir el demanio (entendido en el sentido amplio que se ha defendido anteriormente) sería tanto como renunciar a la tutela que produce la publicidad registral. Esto es especialmente importante en aquellos supuestos (como el de las limitaciones derivadas del dominio público) en que la existencia del dominio público no es notorio a simple vista. Se trata,

⁹⁸⁹ como señala la STS de 1 de julio de 1999 la titularidad del dominio público es inatacable, ya que la misma no nace del tráfico jurídico, sino de la Ley. Esto mismo puede entenderse aplicable a las limitaciones que surgen del demanio.

⁹⁹⁰ cfr. DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Henar, *Comentarios a la Ley hipotecaria*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2016, pp. 90 y 91.

⁹⁹¹ PAU PEDRÓN, Antonio, “Los jardines históricos: naturaleza, cultura y derecho”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *op. cit.*, p.216.

⁹⁹² HERNÁNDEZ TORRES, Estefanía, *op. cit.*, p. 389.

⁹⁹³ SERRERA CONTRERAS, Pedro, “Inscripción...”, *op. cit.*, pp. 1993 y 1994.

en suma, de favorecer la seguridad jurídica⁹⁹⁴, lo que actualmente se facilita enormemente con la utilización de los mecanismos de representación gráfica en el Registro de la Propiedad⁹⁹⁵.

3.5.a) El acceso de las limitaciones derivadas del dominio público al Registro

En general cualquier nueva limitación de la propiedad, o modificación de las ya existentes, podrían acceder al Registro como información territorial asociada. Se ha defendido anteriormente que las limitaciones derivadas del dominio público sean objeto de inscripción en un futuro Registro electrónico. Provisionalmente, tal acceso puede realizarse con el referido carácter de información territorial asociada⁹⁹⁶. Pero en ambos casos debe considerarse que para afectar a los propietarios registrales que tengan inscrita su base gráfica es necesario que se pueda comprobar que los mismos han tenido parte en el procedimiento administrativo o legal previsto. Por tanto, no podrá producirse dicho acceso sin previa calificación registral.

Pero esta necesaria intervención de los titulares registrales no es un mero requisito u obstáculo registral para la inscripción o constancia de las limitaciones demaniales. En realidad es posible utilizar el Registro de la Propiedad para comprobar quienes son tales propietarios y que sea el mismo Registro el que realice las notificaciones pertinentes, ahorrando a la Administración tal trámite. En definitiva, se trata de conseguir un intercambio de información entre la Administración y el Registro de forma bidireccional. En una primera fase la Administración comunica al Registro la existencia de limitaciones demaniales que van a afectar a los propietarios para que el Registro determine quienes son los propietarios afectados, a los que comunica tales limitaciones. Tales propietarios podrían ejercer sus derechos frente a la Administración. Mientras se resuelve tales posibles alegaciones, podría practicarse un asiento provisional que se convertirá en definitivo transcurrido el plazo de tiempo pertinente. Todas estas actuaciones serían notificadas a su vez por el Registro a la Administración actuante.

Un Registro de la Propiedad *activo*

⁹⁹⁴ AGUIRRE FERNÁNDEZ, Basilio, *Los bienes de las Entidades Locales y el Registro de la Propiedad*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2008, p. 27.

⁹⁹⁵ ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, "Ordenación territorial y seguridad jurídica en la contratación inmobiliaria", RCDI, n. 760 (marzo-abril 2007), pp. 605 a 656.

⁹⁹⁶ Ahora bien, lo provisional no debe convertirse en definitivo. El Consejo de Estado, en Dictamen de 3 de abril de 2003, sobre el Anteproyecto de LPAP señaló la existencia de importantes razones de protección de la seguridad jurídica, tanto a favor de terceros como de la propia Administración, que justificarían la inscripción obligatoria de los bienes públicos. Estas mismas razones hay que entender que subsisten, de forma que la seguridad jurídica requiere que se practique inscripción y no baste la mera asociación de la información territorial, dados sus distintos efectos.

Pero en esta materia la normativa podría ser más ambiciosa. Hay que defender que el Registro deje de ser *pasivo* (mero receptor de documentos) y sea *activo*. Se trataría de modular el principio de rogación respecto del dominio público, permitiendo que el procedimiento registral no se inicie solo a petición del interesado, normalmente la Administración Pública, sino que el registrador pueda incorporar datos (por ejemplo las líneas de dominio público marítimo terrestre publicadas en internet) de oficio o por su propia iniciativa, especialmente en aquellos supuestos en que se hubiera producido inacción de la Administración⁹⁹⁷.

Como se indicó anteriormente, el sistema de *numerus apertus* existente en nuestra legislación hipotecaria determina que no deba cerrarse el Registro a figuras válidas y lícitas por el hecho de que el legislador no las haya tipificado aún. La justificación última de esta apertura del Registro a tales figuras no tipificadas puede encontrarse en el adecuado margen de arbitrio de que goza el órgano calificador⁹⁹⁸. Debe concluirse que esta confianza en la calificación registral, puede justificar una actuación registral más activa dirigida a la incorporación de datos o información demanial. Tal incorporación del dominio público al Registro requerirá, no obstante, cierta colaboración por parte de las Administraciones, iniciándose la comunicación bilateral anteriormente mencionada, sobre todo si se modifican informaciones publicadas previamente.

En buena medida se trata de conseguir que el Registro no esté centrado tanto en los documentos que se presentan al mismo como en la información que pueda acceder o inscribirse en el mismo. En realidad, a estos efectos, y como se verá inmediatamente a continuación, hay que partir de una triple distinción: dominio público que puede y debe inscribirse con los medios actuales (por ejemplo los edificios demaniales), que puede asociarse meramente como información territorial pero que en la práctica no es susceptible de inscripción (en general las limitaciones derivadas del dominio público), o que simplemente puede enlazarse e interoperar con los medios informáticos actuales (por ejemplo información geográfica que produzca efectos jurídicos). Ahora bien, debe atenderse a un objetivo más ambicioso, que sería el de superar esta triple distinción. Debe intentarse que toda la información relativa al dominio público sea puesta a disposición del público en general y del Registro de la Propiedad en particular y que este pudiera incorporarla y dar publicidad de la misma. Para que el Registro de la Propiedad dé publicidad o información sobre el dominio público, es imprescindible que la misma haya tenido acceso tabular, lo que requiere previa calificación registral. Si no se ha producido este acceso, solo es posible que tal información sea tenida en cuenta en la calificación pero no que sea objeto de publicidad.

⁹⁹⁷ Acerca de las excepciones al principio de rogación cfr. DE LA IGLESIA MONJE, María Isabel, *El principio de rogación y el procedimiento registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2010, pp. 170 a 173.

⁹⁹⁸ CASADO BURBANO, Pablo, "Principio de tipicidad y labor creadora en el ejercicio de la función registral inmobiliaria y mercantil", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, p. 94.

Los distintos tipos de información relativa al dominio público a efectos registrales

Acaba de mencionarse la existencia de una triple distinción basada en el mayor o menor acceso del dominio público al Registro de la Propiedad: dominio público inscribible, meramente asociable y solo susceptible de interoperar. Hay que admitir que la información territorial en general, incluyendo la relativa al dominio público, no siempre es susceptible de acceder al Registro de la Propiedad. La información no susceptible de acceso registral (ya sea a través de su inscripción, ya sea a través de su asociación) suele referirse a cuestiones de hecho de naturaleza geográfica. Sería posible que dicha información se contrastara con las representaciones gráficas de las fincas registrales o con la información territorial asociada. Dado que es una información de carácter territorial, sería posible que viniera recogida en alguna o algunas páginas Web de cualquier Infraestructura de Datos Espaciales existente. Al estar incluida en dicha IDE sería una información interoperable con otras susceptibles de ello, como la propia información gráfica registral. Sin embargo, en un sentido estricto, habría que considerar que tal tipo de información más que interoperable lo que sería es *contrastable* con las distintas capas de información registral, que son las, en tal sentido estricto, serían interoperables entre sí.

La información que sí es susceptible de acceso registral puede ser de dos tipos: la que es asociable a las representaciones gráficas y la que es propiamente información gráfica registral inscribible. Lógicamente no siempre va a ocurrir que la información susceptible de acceso registral lo haya tenido realmente, incluso cuando sea legalmente obligatorio. En todo caso, el acceso de dicha información debe quedar sujeta a supervisión del registrador, ya que el mismo será responsable de la misma. Es decir, si la información es externa al Registro y está alojada en una IDE, puede accederse o interoperar con ella, pero es una información que únicamente puede ayudar en la calificación registral sin que se convierta en información registral. Por tanto, no será posible dar publicidad registral de la misma ni a favor de los titulares registrales, ni a favor de terceros interesados, incluyendo a la propia Administración que pueda estar interesada en desarrollar su labor en el territorio correspondiente.

La información susceptible de ser asociada, por regla general, también lo es de ser inscrita. Por ejemplo, es posible que la línea que acredite el deslinde del dominio marítimo-terrestre aparezca como información territorial asociada, pero a la vez es posible que sea objeto de inscripción, como representación gráfica, produciéndose efectos distintos en uno y otro caso⁹⁹⁹. Así, por ejemplo, si tal información ha accedido simplemente como información territorial asociada el registrador podrá, a efectos de publicidad registral, expedir información en la que haga constar la existencia de la misma, pero la información acerca de su contenido será muy limitada¹⁰⁰⁰. Sin embargo,

⁹⁹⁹ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, pp. 52 y 53.

¹⁰⁰⁰ Sin embargo este tipo de información no inscrita aunque no despliega todos los efectos típicos de la información registral, no deja de tener un gran valor informativo (HERNÁNDEZ TORRES, Estefanía, "La información territorial asociada en la reforma de la Ley Hipotecaria", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, p. 137).

si tal información territorial es objeto de inscripción, quedará sujeta a las reglas generales de publicidad registral, con las matizaciones que se indicarán posteriormente. Es evidente que si tal tipo de información está puesta a disposición de cualquiera a través de páginas web o de cualquier otro medio, pero no es objeto de asociación ni de inscripción, no cabe ningún tipo de publicidad de la misma, sin perjuicio de que pueda ser tenida en cuenta en la calificación registral respecto de otros títulos presentados a inscripción.

Publicidad registral de la información relativa al dominio público según cómo sea su acceso al Registro

La cuestión relativa a la posible publicidad registral de la información territorial susceptible de ser asociada o de ser inscrita merece alguna consideración más. Si la información territorial es objeto de inscripción, surtirá los mismos efectos que cualquier otra declaración registral, por lo que será oponible a terceros. Sin embargo, no existe equivalencia para el caso de que tal información no sea objeto de inscripción sino de mera asociación¹⁰⁰¹. Hay que recordar que, en general, en materia de derechos susceptibles de inscripción el aspecto negativo del principio de legitimación determina que lo no inscrito no perjudique a tercero. No cabe hacer esta aseveración de forma tan rotunda respecto de la información territorial susceptible de inscripción. Es decir, inscrita, puede oponerse a terceros, pero ello no significa necesariamente que su falta de inscripción suponga que deba presumirse que no existe respecto de tercero.

Aún puede llegarse más lejos con el razonamiento anterior, concluyendo que no cabe entender que la información territorial susceptible de asociación pero que no lo esté, por no haber accedido al Registro, no produce efecto respecto de tercero. Es decir, tal información, por su origen normalmente público, puede producir efectos frente a tercero si no está inscrita e incluso si no está ni siquiera asociada. Ahora bien, no debe entenderse que tal información asociada que pudiera inscribirse pero no lo está, es inútil: la existencia de una infracción urbanística o medioambiental que se ponga de relieve a través de la misma imposibilitará que el propietario infractor pueda transmitir su finca ocultando dicha situación. Si además esta información está inscrita, será plenamente oponible a todo tercero.

Además de las diferencias indicadas en materia de publicidad registral entre la información territorial susceptible de ser inscrita que de hecho lo esté, con la que aún siendo posible su inscripción no lo esté, existe otra diferencia importante de cierta trascendencia práctica. Las modificaciones que puedan producirse en dicha información es mucho más fácil que tengan acceso registral si dicha información territorial está meramente asociada que si ha sido objeto de inscripción registral. Esto es evidente en el

¹⁰⁰¹ Anteriormente, al analizar la información territorial asociada, se indicó los limitados efectos que la misma produce: no es una información extraña o ajena al Registro y, en algunos casos, puede ser objeto de inscripción, pero mientras esta no se produzca sus efectos serán los de una mera publicidad-noticia (cfr. GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio, "Identificación de fincas registrales e incorporación de la calificación administrativa correspondiente", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial...*, op. cit., p. 191).

sentido de que la información que deba inscribirse debe ser objeto de calificación y despacho como cualquier otro título presentado al Registro. Sin embargo si es objeto meramente de asociación, la calificación será menos estricta, en el sentido de que bastará con que se pueda comprobar su origen y existencia. Lógicamente este diferente tratamiento en el acceso de la información al Registro se traduce en diferentes efectos: plena seguridad jurídica en el caso de inscripción, meros efectos informativos y disuasorios en el caso de mera asociación¹⁰⁰².

No obstante, hay que hacer alguna matización a efectos de publicidad del dominio público. Como se indicó en un capítulo anterior, conforme a la Ley 27/2006 existe un verdadero derecho de los ciudadanos a obtener información medioambiental que, como se indicó, puede comprender el derecho a obtener información sobre el dominio público. Uno de los sujetos pasivos de tal derecho es el registrador de la propiedad en el ejercicio de sus funciones (art. 2.4.1d) pero tal derecho a información medioambiental (y por ende, demanial) parece circunscrito a la información territorial asociada: por aplicación de los principios de la publicidad registral (arts. 221 y 222 LH y 323 RH) se requeriría acreditar interés para obtener información medioambiental inscrita sobre una finca determinada. Por ello parecería que el régimen de publicidad sería más restrictivo si el dominio público es inscrito y no meramente asociado. Esto puede parecer paradójico, pero puede solucionarse si se distinguen dos casos.

Un primer caso sería el supuesto en que el dominio público fuera un bien determinado e inscrito. No habría duda de que deberían aplicarse las reglas generales y tradicionales relativas a la publicidad registral.

Pero en el caso de que el dominio público hubiera sido inscrito solo a través de su representación gráfica, de forma electrónica como una capa de información más, debería de permitirse su publicidad de forma análoga a si es objeto de mera asociación. La única limitación es que si la publicidad relativa al mismo afectara a fincas determinadas, no podría darse a través de dicha publicidad, información registral relativa a dichas fincas. Salvada dicha matización, la publicidad, hay que insistir, sería análoga a la relativa a la información territorial asociada.

Publicidad registral de las limitaciones derivadas del dominio público

Todo lo que se acaba de señalar es aplicable respecto del dominio público en general, pero es especialmente relevante en cuanto a las limitaciones derivadas del mismo. Si tales limitaciones acceden como información territorial asociada, es más fácil tanto dicho acceso como el de posibles modificaciones posteriores. Pero si tales limitaciones son objeto de inscripción, tal y como se ha defendido anteriormente, su acceso y modificación requerirá de la aplicación del procedimiento registral, produciéndose mayor seguridad jurídica a cambio.

Lo deseable es la inscripción de tales limitaciones, pero hay que reconocer una dificultad práctica para que se produzca. No parece posible acudir al mecanismo normal de inscripción basado en la exigencia del consentimiento o resolución judicial o administrativa individualizada respecto de cada titular registral afectado con carácter

¹⁰⁰² VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, op. cit., pp. 63 y 64.

previo a cada inscripción. Exigir tales requisitos podría ralentizar en exceso este tipo de inscripciones que afecten a amplias zonas del territorio y, por tanto, a una gran cantidad de propietarios

Parece necesario habilitar procedimientos más sencillos. Una posible solución sería posible establecer un acceso transitorio al Registro de dichas limitaciones, mediante la correspondiente anotación preventiva. Practicadas estas, podrían tener lugar notificaciones singularizadas para cada uno de los propietarios afectados, de modo que los mismos pudieran ejercer los derechos de que se consideren asistidos. Y en el caso de que no se hubiera producido oposición judicial a la correspondiente resolución administrativa que determina o configura el dominio público inscribible, tal anotación podría convertirse en inscripción definitiva pasado un cierto plazo de tiempo. En realidad este mecanismo no es extraño al funcionamiento real del Registro, pues un sistema muy parecido se estableció en el art. 29 del Reglamento de Costas de 1989 en los supuestos de aprobación de deslinde del dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no sería el único procedimiento aplicable, en cuanto que podría establecerse cualquier otro que supusiera el necesario conocimiento por parte del interesado del dominio público inscribible y que le permitiera oponerse y ejercitar sus derechos, en su caso.

La incorporación plena en el Registro del dominio público y de las limitaciones derivadas del mismo a efectos de su publicidad

De todo lo señalado anteriormente, resulta que el Registro debe incorporar mediante como información territorial asociada o como inscripción, cuando sea posible, datos o elementos informativos que sean interoperables con los que publican otras instituciones, información que debe ser fiable, exacta y susceptible de publicidad. El requisito de la interoperabilidad permite la comunicación bidireccional Registro-Administraciones públicas. La fiabilidad y la exactitud permiten que tal información, cualquiera que sea su origen, pueda ser incorporada al Registro; pero, a la vez, requieren su previa calificación registral. La calificación será plena en el caso de inscripción, y en el de asociación se referirá solo a determinar su origen y contenido.

Y, finalmente, hay que considerar que el requisito de que la información sea susceptible de publicidad, responde al hecho de que la finalidad básica del Registro es el de suministrar la publicidad necesaria para una mejor seguridad en el tráfico jurídico inmobiliario. Esta finalidad básica de que el Registro suministre por sí mismo la publicidad necesaria para la seguridad del tráfico jurídico justifica que deba desecharse un sistema de publicidad que lo único que hiciera es remitirse a una información existente en otro archivo, registro o página web. Si se hiciera así, se estaría desaprovechando las características que tiene el Registro de la Propiedad español como Registro de derechos. Los registros de derechos, como se indicó anteriormente, permiten que el tercero que consulte el Registro pueda conocer el contenido de toda la información relevante y de solo la información relevante del documento que provoca el asiento registral, frente a los registros de depósito de documentos que requeriría consultar tal documento. Claramente, al poder obtenerse en un solo paso toda la

información, el primer sistema es más ágil, barato, eficaz y rápido¹⁰⁰³. Es evidente que este argumento, aplicable en principio a los documentos que tienen acceso al Registro, es plenamente aplicable a la información demanial que se refleje registralmente.

3.5.b) Especial incidencia respecto del dominio público de la descoordinación de la representación gráfica de fincas tanto respecto de la realidad como del Catastro

La descoordinación propiamente dicha: con el Catastro

La inscripción de la representación gráfica de fincas requiere seguir, como se señaló anteriormente un procedimiento especial (cfr. arts. 9, 10 y 199 LH). Una vez que se ha practicado su inscripción, es posible que si la realidad física de las fincas cambia, deba a su vez modificarse dicha representación gráfica¹⁰⁰⁴. Parece imprescindible que para que dicha modificación tenga acceso al Registro se siga el mismo procedimiento que para la inscripción primera. Por tanto es posible que inscrita una representación gráfica, la misma quede *desactualizada* por modificarse la realidad física. También es posible que si tal modificación ha tenido acceso al Catastro (que, no debe olvidarse que intenta siempre adecuarse a la realidad) exista la llamada *descoordinación* que, como se examinó anteriormente, puede ocasionar tantos problemas. En ambos casos será necesaria la correspondiente modificación de la representación gráfica inscrita.

No es el momento de analizar en detalle tales supuestos (ya referidos en capítulos anteriores), pero sí debe señalarse una particularidad de dichas situaciones respecto del dominio público: el hecho de que la representación gráfica de fincas no se actualice inmediatamente puede suponer en realidad una ventaja sobre el Catastro (que sí que debe actualizarse de forma casi automática) a la hora de defender situaciones históricas relativas a viales u otros tipos de dominio público lineal¹⁰⁰⁵. Esta posibilidad, que puede darse con cierta frecuencia, de que la realidad relativa al dominio público se modifique y que tal modificación tenga reflejo inmediato en el Catastro pero no en el Registro, se relaciona directamente con el reiterado problema de la descoordinación entre la base gráfica registral y el Catastro. Es decir, una vez que la representación gráfica del dominio público ha accedido al Registro, hay que ver qué ocurre si tal dominio público cambia y aún no se ha reflejado tal cambio en el Registro.

¹⁰⁰³ DE LA PUENTE ALFARO, Fernando, "Evolución del concepto de Registro de la Propiedad: la función del registrador y la calificación registral", en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XVI Congreso Internacional de Derecho Registral*, T. II, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2010, p. 1149.

¹⁰⁰⁴ La RDGRN de 7 de junio de 2019 admite la posibilidad de modificar una representación gráfica ya inscrita, aunque con algunas precauciones.

¹⁰⁰⁵ VÁZQUEZ ASENJO, Oscar Germán, "Utilidades del sistema...", *op. cit.*, (último acceso: 2 de abril de 2019).

El art. 10.2 LH prevé que al coordinarse la representación gráfica registral con la catastral se haga constar la correspondiente fecha. Por tanto, es importante saber en qué momento hay coincidencia entre el Registro y el Catastro. Este criterio general es directamente aplicable a la representación gráfica registral del dominio público y dicho dominio público. La importancia de este criterio se manifiesta especialmente respecto del dominio público natural, ya que si cambian las características o el trazado por ejemplo de un río, tal cambio debe determinar que parte del territorio se convierta en dominio público y, al revés, que parte del territorio que era dominio público deje de serlo. No es tan claro que dicho criterio se aplique con igual fuerza respecto del dominio público artificial, ya que tal demanio lo es no por sus características naturales o físicas sino porque es declarado así, por su afectación.

La “descoordinación” con la realidad o desactualización de la información registral

Debe recordarse que la información que suministra la publicidad registral se refiere siempre al contenido de los libros registrales en el momento en que se emite¹⁰⁰⁶. Por tanto, lo que tiene lugar al emitir una información registral relativa a la representación gráfica de fincas es una asociación o vinculación entre la información registral y la información territorial real. El problema se manifiesta en los supuestos en que la realidad en que se basa dicha información registral haya variado. Este es uno de los casos en que se manifiestan diferencias esenciales entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. En principio el Catastro busca una permanente actualización en cuanto que pretende reflejar la riqueza existente en el territorio. Sin embargo, la representación gráfica registral, e incluso la información territorial asociada, requieren de su validación o aprobación en el procedimiento registral, sin que el registrador pueda iniciarlo, actualmente, de oficio. Es decir, la información que suministra el Registro no tiene en principio la aspiración de la catastral de reflejar siempre y lo más fielmente la realidad territorial.

Pero lo señalado anteriormente no debe implicar admitir sin más una progresiva desactualización del Registro¹⁰⁰⁷. Es decir, incluso aunque se defiendan los efectos radicales del Registro de la Propiedad, especialmente en cuanto a la aplicación del

¹⁰⁰⁶ Para VÁZQUEZ ASENJO la información registral es siempre una información *actual*, con independencia de que la realidad extrarregistral haya variado (cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, p. 136). Se trataría de una información *actual* en cuanto que el Registro de la Propiedad es un Registro jurídico, frente a los inventarios administrativos en los que al no existir una inscripción que produzca más efectos que el conocimiento del hecho al que se refieren, su actualización debe ser permanente. En el Registro es importante la existencia de un verdadero historial de lo que se ha inscrito, no así en los inventarios (p. 148).

¹⁰⁰⁷ Como señala CALZADILLA MEDINA, María Aránzazu, "Concordancia entre la realidad extrarregistral y el registro de la propiedad: la rectificación de la descripción, superficie o linderos de la finca registral", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *op. cit.*, p. 172, a veces parece que en el afán legislativo de coordinar finca registral y parcela catastral se olvida lo que debería ser el eje vertebrador del sistema: la realidad material de la finca.

principio de fe pública registral, lo cierto es que, en la práctica, se han de limitar al máximo los casos en que los pronunciamientos registrales prevalezcan sobre la realidad jurídica. El único camino que hay para ello es hacer coincidir el Registro y la realidad¹⁰⁰⁸

Lo lógico, en todo caso, es que la información registral se adapte lo más posible a la realidad¹⁰⁰⁹. Hay que reconocer que esto es importante respecto de las características de las fincas pertenecientes a los particulares, pero que lo es aún más respecto de las fincas que estén afectadas por el dominio público: la determinación de qué es demanio y de las limitaciones derivadas del mismo depende en muchas ocasiones de la concreción de las características físicas del propio dominio público. Ello determina que la actuación del técnico que determine que concurren dichas circunstancias y dónde se dan, es determinante a la hora de establecer tal dominio público y su contenido¹⁰¹⁰. Dado que el técnico que aprecie las características físicas de las fincas demaniales actúa por cuenta de la Administración, debe invocarse, nuevamente, la necesidad de una actuación responsable por parte de la Administración.

Hasta ahora la información territorial tenía para cada Administración un cierto carácter interno. Por tanto que fuese veraz y actual o que no lo fuese solo repercutía a efectos internos. Pero esto no puede sostenerse hoy en día atendiendo al interés de los particulares y al hecho de que tal información debe interoperar con otras. La información relativa al dominio público debería actualizarse necesariamente. Solo así es posible que si se consulta el Registro la información que este suministre concuerde con lo que existe en la realidad. Es necesario, por tanto, establecer un verdadero entramado de comunicaciones entre el Registro de la Propiedad y las distintas Administraciones, lo que solo puede ser satisfecho a través de envíos telemáticos¹⁰¹¹. Esta necesidad es

¹⁰⁰⁸ PAU PEDRÓN, Antonio, "Efectos de la inscripción en la constitución de los derechos reales", en RCDI, n. 625 (noviembre-diciembre 1994), pp. 2199 y 2200. Entiende este autor que tales problemas de coordinación entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral podrían solucionarse a través de la inscripción constitutiva u obligatoria. Este tipo de inscripción requeriría, continúa señalando, que la base física de las fincas registrales resultara de una planimetría o topografía oficial.

¹⁰⁰⁹ Sobre la importancia de que el Registro se adapte a la realidad física, cfr. JIMÉNEZ CLAR, Antonio, *Conceptos y nociones básicas que emplea la Ley 13/2015, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro. Apartado 10.- a modo de conclusiones*, disponible en https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/06/10-Antonio_Jimenez_Clar-Recapitulaci%C3%B3n.pdf (último acceso: 16 de mayo de 2019).

¹⁰¹⁰ Sobre la necesaria intervención de los técnicos a la hora de establecer las características físicas de las fincas a efectos de su representación gráfica, cfr. JIMÉNEZ CLAR, Antonio, *Conceptos y nociones básicas que emplea la Ley 13/2015, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro. Apartado 5.- sobre las relaciones entre las operaciones gráficas y las operaciones jurídicas*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/01/AJC-TEXTO-005.pdf> (último acceso: 15 de mayo de 2019).

¹⁰¹¹ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, op. cit., p. 147.

predicable tanto si la información suministrada por la Administración da lugar a una inscripción registral como si se trata de información territorial asociable: en todo caso dicha información conserva su valor y eficacia mientras no sea actualizada, protegiendo o dando cobertura a una información que ya no concuerda con la realidad.

La publicidad registral desactualizada de la información territorial

La información no actualizada con la realidad es, más bien, un error o inexactitud del Registro, pero eficaz (o con apariencia de eficacia) mientras no sea subsanada. Por tanto sería conveniente que en la publicidad que se hiciera de la información territorial existente en el Registro de la Propiedad se indicara en qué Administración tiene su origen, cuál es la fecha de su incorporación e incluso, los posibles efectos que se derivarían de su no concordancia con la realidad. Esta referencia a los distintos efectos que se derivan la discrepancia entre la información territorial que ha accedido al Registro y la realidad a la que se refiere, puede explicarse atendiendo a las diferencias existentes entre lo que es una representación gráfica de una finca, a la que puede aplicarse el principio de legitimación mientras no se modifique, si cumple con los requisitos legales, con la información urbanística por ejemplo. Esta última es capaz de crear por sí misma la realidad: es el propio urbanismo el que crea y declara la situación urbanística del territorio, con independencia de que hubiera accedido o no al Registro de la Propiedad.

En este sentido habrá que entender que el dominio público produce sus efectos de diversa forma: en el caso del dominio público natural en general basta con que concurren las circunstancias previstas legalmente para que un bien sea considerado demanial, con independencia de su inscripción registral. Sin embargo, en otros casos, es necesaria la correspondiente afectación del bien, por lo que mientras no se produzca el acto administrativo correspondiente, no podría entenderse que el bien ha pasado al demanio. En este último caso, la información territorial mientras no se modificara produciría sus efectos legalmente previstos, frente al primer caso en que la realidad necesariamente ha de imponerse a los pronunciamientos registrales, surgiendo mientras estos nos se modifiquen una mera apariencia.

No parece posible, por tanto, aplicar sin más el principio de legitimación a la inscripción de la representación gráfica del demanio natural. En este caso el Registro está condenado a seguir la realidad. Funcionaría más como un “Catastro”, que aspira a reflejar la realidad y está siempre dispuesto a modificarse y a adaptarse a la misma¹⁰¹², frente al Registro que requiere para su funcionamiento adecuado la plena identificación de la finca de modo que pueda saberse cuál es la misma, sin que sea necesaria la plena

¹⁰¹² En este sentido MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Fernando, “La última reforma de la Ley Hipotecaria”, *La Buhaira*, revista del Decanato de Registradores de Andalucía Occidental, n. 5 (junio 2015), pp. 14 y 15, destaca que el Registro de la Propiedad debe colaborar con la Administración y con la protección del dominio público, pero sin perder de vista su objetivo primordial que es la protección de la propiedad como derecho constitucionalmente tutelado, de forma que incluso si está coordinado con el Catastro sus efectos y su forma de proceder en los casos de cambio de la realidad física son distintos.

determinación de sus características físicas, aunque siempre dentro de un cierto límite de tolerancia (como se señaló anteriormente).

En realidad se trata, nuevamente, del problema relativo a la protección que el Registro puede dar a los datos de hecho y características físicas de las fincas, o lo que es lo mismo, a qué ocurre cuando se produce una disparidad entre la realidad extrarregistral y la tabular. Conviene no perder de vista dos cuestiones distintas. Una cosa es la disparidad entre dos realidades jurídicas (por ejemplo entre el titular de una finca adquirida por una compraventa que no se ha inscrito y el titular registral de la misma) y otra la disparidad entre la realidad física y los pronunciamientos registrales. No cabe duda de que en el primer caso debe aplicarse plenamente el principio de publicidad registral, imponiendo la realidad jurídica resultante del Registro. Pero más problemas plantea el segundo caso¹⁰¹³ en cuanto que puede suponer que se intente imponer una ficción jurídica sobre la realidad. Precisamente en el caso del dominio público natural el problema se exagera, dado que estamos ante una realidad física de la que resultan consecuencias jurídicas. Sin embargo, aún en este caso, es necesaria cierta actuación o intervención administrativa: indudablemente una playa es dominio público, pero no siempre está clara cuál es su delimitación exacta, especialmente en los supuestos en que se hayan producido cambios derivados de corrientes marítimas o cualquier otra causa natural (o incluso artificial). Es necesaria, por tanto, la intervención al menos de un técnico que determine administrativamente dicha circunstancia, que en principio debería de ser apreciable por cualquiera.

Necesidad de actualizar la información registral relativa al dominio público

En los casos en que la realidad física del dominio público variara, podría aplicarse un mecanismo análogo al planteado por GARCÍA GARCÍA en el caso de descoordinación entre la representación gráfica registral y la catastral: no bastaría la comunicación al Registro de la alteración, pues se requiere el consentimiento del titular registral para alterar el folio real. No obstante, dicha comunicación al Registro permitiría que el registrador notificara al titular registral, para que pueda tomar las medidas que estime convenientes, pudiendo impugnar la alteración comunicada si no ha intervenido en la misma¹⁰¹⁴. Pero mientras persista la descoordinación, la coordinación inscrita en el Registro goza de la presunción del art. 38 LH, por aplicación del apartado 5 del art. 10 LH¹⁰¹⁵. Ahora bien, a diferencia de los supuestos en que lo que se produzca es una alteración del Catastro, de forma que si se quisiera modificar la representación gráfica registral se requeriría iniciar el correspondiente procedimiento del art. 199 LH, es posible pensar que en el caso de alteración del dominio público, lo que corresponde es que una vez efectuada la notificación se practique anotación preventiva en el Registro, de forma que el interesado pueda ejercitar las acciones legales que estime oportunas. Transcurrido determinado plazo de tiempo, si no consta la impugnación

¹⁰¹³ Para confrontar opiniones distintas al respecto, cfr. OLIVA IZQUIERDO, Antonio Manuel, *La nueva coordinación...*, *op. cit.*, p. 74 y ss., y TRUJILLO CABRERA, Carlos, "El procedimiento...", *op. cit.*, p. 71.

¹⁰¹⁴ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 725.

¹⁰¹⁵ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *La finca...*, *op. cit.*, p. 596.

judicial relativa a la correspondiente declaración demanial, se procederá a convertir la anotación preventiva en inscripción definitiva.

Nuevamente resulta de lo dicho, que las especiales características del dominio público determinen que no puedan aplicarse sin más soluciones previstas para la propiedad privada. Ello implica que los cambios en la configuración física del dominio público determinan que los mismos deban acceder de la forma más sencilla y rápida posible al Registro, pero que, al mismo tiempo, deban respetarse los derechos que resultan inscritos a favor de los particulares. Es imprescindible, por tanto, una comunicación bidireccional entre la Administración y el Registro, de modo que aquella pueda conocer quiénes son los afectados por una modificación demanial (para lo cual es importantísima la información que puede aportar el Registro) y este pueda adecuarse rápidamente a lo que dicha Administración le comunique respecto de las alteraciones físicas de fincas de dominio público. Tales comunicaciones es deseable que se produzcan de forma automática y por medios electrónicos. En cuanto que además pueden afectar a una gran pluralidad de fincas, es imprescindible que la mayor parte de las mismas estén georreferenciadas de forma que pueda conocerse fácilmente las afectadas por la comunicación administrativa. Nuevamente, resulta claro que no será posible un adecuado funcionamiento de estos criterios sin la existencia de un Registro electrónico, tal y como se ha señalado anteriormente.

3.5.c) La publicidad del dominio público a través del Registro de la Propiedad: sinergias con la Administración.

El dominio público, en general, está protegido legal y constitucionalmente. Pero esta protección no estará completa si no se acompaña de la posibilidad de que los particulares conozcan la existencia del demanio, incluyendo las limitaciones derivadas del mismo. Para facilitar tal conocimiento podría bastar, en principio, que la Administración simplemente permitiera la visualización del dominio público a través de una IDE. Con la publicación, por ejemplo a través de una página web, de la información demanial, medioambiental, administrativa o territorial en general, puede entenderse que está cumpliendo con su deber de suministrar información territorial en general¹⁰¹⁶. Sin embargo también es posible que para dicho fin utilice los medios existentes actualmente en el Registro de la Propiedad implantados desde la reforma de 2015 así como los medios que podría proporcionar un futuro Registro electrónico.

Lo cierto es que, hasta ahora, la existencia de los distintos inventarios administrativos de bienes ha demostrado más un interés por parte de la Administración de “conocer” que de que “sea conocido” qué bienes le pertenecen. Tales inventarios han producido efectos meramente internos, sin que se generen efectos a favor de los particulares¹⁰¹⁷. Una adecuada conexión entre tales inventarios y registros

¹⁰¹⁶ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, p. 71.

¹⁰¹⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, *op. cit.*, p. 291.

administrativos con el Registro de la Propiedad, debe favorecer el conocimiento tanto interno como a favor de terceros de los bienes de las distintas Administraciones y, entre ellos, de los bienes demaniales. De lo que se trataría es de aprovechar los mecanismos de representación gráfica del territorio en el Registro de la Propiedad para dar publicidad y, en última instancia, proteger el dominio público y dar plena eficacia a su contenido.

Esta posible utilización de las técnicas de representación gráfica de fincas responde a una triple perspectiva. En primer lugar es una garantía para la Administración en cuanto que puede saber quiénes son los propietarios incluidos en un espacio o territorio concreto afectado por una actuación de la misma. En segundo lugar supone una protección para los ciudadanos al poder conocer fácilmente las limitaciones que afecten a las distintas fincas. Y en tercer lugar permite una información íntegra con vocación de cubrir la totalidad del territorio, poniendo en contacto jurídico los intereses de la Administración como generadora de información territorial y a los titulares registrales como generadores de información registral¹⁰¹⁸. Es decir, el acceso de la información demanial al Registro de la Propiedad permite que el titular registral (presente o futuro) conozca en qué está afectada en concreto su propiedad y que la Administración conozca quiénes son los afectados por su actuación. Para que se produzcan ambos efectos, el Registro debe adoptar en muchos casos una labor activa, notificando a la Administración competente, por ejemplo, alteraciones o modificaciones registrales, así como notificando a los titulares registrales actuaciones administrativas que puedan afectar a su propiedad.

Este conocimiento recíproco entre la Administración y los ciudadanos en general, y los titulares registrales en particular, puede tener lugar de forma más precisa y sencilla mediante procedimientos tecnológicos y no solo mediante el analógico o tradicional de notificación o remisión de información por parte del registrador: bastará con que la Administración consulte cuando le interese quién es el propietario y qué características jurídicas tiene una finca concreta accediendo directamente a la capa informativa de las bases gráficas registrales, acceso directo y no sujeto a previa calificación del interés por conocerlas, que sí sería exigible a los particulares que pretendieran dicho acceso¹⁰¹⁹.

Información territorial asociada, inscripción registral y representación gráfica como medios de relación entre la Administración y los ciudadanos

Hoy en día la relación bilateral entre los ciudadanos y la Administración a través del Registro de la Propiedad podría tener lugar esencialmente a través de la información territorial asociada. Es evidente que en los supuestos específicos en que una actuación administrativa recae sobre una finca concreta, puede practicarse algún asiento registral. Pero si se trata de actuaciones o situaciones que afecten a un parte del territorio considerable y por tanto a una pluralidad de titulares o propietarios, deberá acudir, generalmente, a la información territorial asociada. De este modo se pondrían en

¹⁰¹⁸ Cfr. REQUEJO LIBERAL, Jorge, *op. cit.*, p. 116.

¹⁰¹⁹ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, *op. cit.*, p.78.

contacto los intereses generales y los particulares: en la información territorial asociada se reflejarían los intereses generales y en la representación gráfica de las fincas registrales, los intereses particulares.

Sin embargo, tal esquema no deja de ser insuficiente respecto del dominio público. La utilización en general de la información territorial asociada puede bastar para la protección de ciertos intereses generales (por ejemplo urbanísticos, de protección del medio ambiente o del patrimonio histórico), pero tratándose del dominio público es imprescindible favorecer la inscripción del mismo. Son indudables las ventajas que proporciona la inscripción del dominio público, amén de ser obligatoria legalmente dicha inscripción. Tratándose de ciertos bienes de dominio público, como los edificios, no cabe duda de que es posible su inscripción. No obstante, existen, como se ha indicado, dificultades para la inscripción de algunos tipos de dominio público que tengan una gran superficie (por ejemplo el natural, pero también algunos artificiales de gran extensión). Sin embargo, la utilización de la representación gráfica permite que puedan soslayarse tales dificultades técnicas. Parecería en estos casos que el centro de gravedad del funcionamiento del Registro de la Propiedad se desplazaría del folio registral a la representación gráfica (que, lógicamente, tiene un formato electrónico). Pero donde existen mayores dificultades (y donde precisamente se acentúa este desplazamiento hacia la representación gráfica) es respecto de las limitaciones que forman parte del dominio público.

Las limitaciones derivadas del dominio público en cuanto que afectan a una pluralidad de propietarios y normalmente a grandes extensiones del territorio, muchas veces no son susceptibles de inscripción separada y especial sobre fincas concretas. Deben reflejarse, por tanto, como información territorial, a través de planos o representaciones gráficas. Hoy día, deben ser objeto de asociación, de incorporación a la aplicación registral. Pero esto es insuficiente por cuanto, como se señaló anteriormente, tal incorporación o acceso no es inscripción registral. Si las limitaciones demaniales aparecen como mera información asociada, no puede entenderse que las mismas produzcan los efectos típicos de la inscripción registral: no han sido objeto de calificación registral (bajo la responsabilidad del registrador) por lo que no está sujeta al principio de especialidad, su contenido puede no estar estructurado (por ejemplo se informa de que existe una vía pecuaria pero no su categoría concreta: cañada, cordel vereda, etc.), su valor es meramente declarativo sin presunción de existencia y de exactitud, no existe responsabilidad por parte de la Administración que la emite y solo puede producir a lo sumo efectos disuasorios respecto de los particulares. Por tanto, es claramente insuficiente.

Nuevamente hay que insistir en ello: el dominio público conforme a la ley y por las consecuencias que derivan del mismo, debería inscribirse, incluso cuando su contenido sean meras limitaciones que afecten a la titularidad de los bienes de los particulares. Y tal inscripción podría producirse en el futuro a través de un Registro electrónico, como una capa más de información. Solo a través de esta inscripción podrá saberse respecto de cada punto del territorio cual es su situación jurídica, tanto en el aspecto privado como en el aspecto demanial. Los efectos tuitivos del Registro de la Propiedad se manifestarán de esta forma de un modo pleno. Las limitaciones que afecten a los propietarios que tengan acceso a través de la información territorial asociada, resultarán protegidas a través de la calificación registral, pero no serán objeto

de plena seguridad jurídica. Esto puede ser conveniente para cierto tipo de limitaciones, como las relativas a la ordenación del territorio, pero tratándose de limitaciones demaniales, será insuficiente dicha protección, debiendo reivindicarse su inscripción registral.

Colaboración entre la Administración y el Registro de la Propiedad

Las sinergias señaladas entre el Registro de la Propiedad y la Administración se producen no solo desde un punto de vista estático sino también dinámico. Al igual que en los últimos años se ha avanzado en la comunicación e integración entre los distintos registros administrativos¹⁰²⁰, es necesario facilitar la conexión entre la propia Administración y el Registro de la Propiedad. Es decir, debe intentarse que la colaboración entre ambas instituciones tenga lugar no solo estableciendo de forma definitiva qué dominio público se inscribe y cuál es el territorio que abarca, sino que se produzca también en aquellos casos en que exista cierta variación o incluso indeterminación del mismo. El dominio público no es algo estático, sino que puede variar, tanto por la acción del hombre (por ejemplo mediante la construcción de nuevas infraestructuras) como por la acción de la naturaleza. Por ejemplo, el determinar con precisión dónde está situado el dominio público marítimo-terrestre y con ello las limitaciones derivadas del mismo como las servidumbres de tránsito y de protección, no garantiza que en el futuro no se pueda variar, ya sea mediante la construcción, por ejemplo, de un puerto, o ya sea por la variación natural de la línea de costa. A ello hay que unir los supuestos en que no esté claramente delimitada su extensión en cuanto que esté pendiente su deslinde.

Si existe una situación definitiva respecto del dominio público y no es necesario su deslinde, es perfectamente posible su inscripción (cumpliendo los requisitos legales y técnicos). El problema puede surgir si se produce alguna variación del mismo o si tiene que ser deslindado. En estos casos puede ser especialmente útil la utilización de la información territorial asociada, ya que podría permitir informar sobre el estado de su tramitación administrativa y, con ello, facilitar que el titular registral afectado pueda defender los intereses que considere lesionados, lo que es mucho más sencillo en este momento que si ha terminado el procedimiento correspondiente¹⁰²¹. Esta información puede complementarse con las notificaciones que deba realizar tanto la Administración como, en su caso, el Registro de la Propiedad, a los titulares afectados. Terminada la tramitación correspondiente, la información territorial podría convertirse en inscripción gráfica. Incluso en este caso, sería posible establecer un plazo de tiempo apropiada para posibles impugnaciones, antes de que la inscripción del dominio público surtiera plenos efectos.

Lo mismo puede concluirse respecto de los supuestos de deslinde o modificación del mismo. La aprobación del deslinde administrativo respecto de un bien demanial

¹⁰²⁰ Cfr. GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La Administración electrónica [El procedimiento administrativo digital]*, 1ª ed. electrónica, ed. Aranzadi, 2019, especialmente en su capítulo "Registros Electrónicos Generales y registros electrónicos específicos" (accesible en: <https://proview.thomsonreuters.com/>).

¹⁰²¹ VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, *La información...*, op. cit., p. 80.

produce efectos oficiales en cuanto a la determinación de la línea por la que discurre el dominio público. Esto, a su vez, supone que podría evidenciarse una situación de invasión o colindancia entre el mismo y las fincas de los particulares, lo cual se pondría de manifiesto fácilmente a través del contraste entre las representaciones gráficas. Ahora bien, en estos casos de deslinde o de modificación del mismo pueden surgir problemas de interpretación o de apreciación de las circunstancias derivadas del mismo. No sería lógico que la resolución de tales posibles conflictos dependiera solo de la actuación de la Administración que ha establecido el deslinde o lo ha modificado. Parece preciso, además de la posibilidad existente siempre de acudir a los Tribunales, establecer un primer filtro a través de la calificación registral. En principio esta actuación del registrador supondría una garantía para los ciudadanos como manifestación de una aplicación concreta del principio de tutela efectiva. Pero además, podría ser considerada también como garantía para la actuación de la propia Administración: sin la calificación y, por tanto, sin la inscripción registral, no surgiría una verdadera responsabilidad por parte de los particulares ajenos a la actuación administrativa, pues los terceros aunque estuvieran informados de la actuación administrativa, no quedarán afectados por los efectos presuntivos de la inscripción registral. Y precisamente, estos efectos se manifestarían con más intensidad en los casos en que se produzcan cambios o modificaciones sustanciales del dominio público.

IX. CONCLUSIONES

Tras el examen realizado en los capítulos anteriores relativo a la legislación hipotecaria, a la de dominio público, a las novedades concernientes a la representación gráfica de fincas y a cómo dichas novedades afectan al dominio público en general, pueden señalarse algunas de las conclusiones a las que se ha llegado, que si bien en algunos casos han sido apuntadas por los distintos autores señalados anteriormente, tienen un marcado carácter personal:

1. Incidencia de la representación gráfica respecto del Registro de la Propiedad

1.1 Representaciones gráficas registrales

La reforma introducida por la Ley 13/2015 en la Ley Hipotecaria ha versado principalmente sobre la inscripción de las representaciones gráficas registrales. El Registro de la Propiedad ha sido dotado de un mecanismo novedoso que es la utilización generalizada de técnicas gráficas. Este mecanismo es aplicable a todo tipo de fincas, pero es especialmente relevante respecto de las demaniales y aquellas que no siéndolo estén afectadas por limitaciones de Derecho público (urbanísticas, medioambientales, de ordenación del territorio o administrativas en general). Las bases gráficas reguladas actualmente en la Ley Hipotecaria, pese a su novedad, no suponen una ruptura con el sistema legislativo establecido con anterioridad. La legislación hipotecaria sigue sujeta a la misma normativa y principios. Lo que ocurre es que tal normativa y principios se han de aplicar, con las debidas adaptaciones, a las nuevas técnicas de representación gráfica de fincas, incluyendo dentro de las mismas las relativas al dominio público.

1.2. Relación de las bases gráficas registrales con la cartografía catastral

Las representaciones gráficas registrales utilizan preferentemente la cartografía catastral, pero no solo esta. Además están dotadas de individualidad y características propias que impiden confundirlas con otras representaciones del territorio, incluida la mencionada catastral. La utilización de la cartografía catastral se justifica en el hecho de que una de las finalidades perseguidas por la reforma legal es la coordinación entre el Registro y el Catastro. No siempre se conseguirá e incluso es posible que lograda la misma, se produzcan posteriores variaciones que la deshagan. Debe procurarse nuevamente la coordinación, pero sin que la falta de la misma pueda entenderse como un obstáculo o defecto insuperable. También es necesaria una mejor regulación que evite la descoordinación posterior entre Registro y Catastro. Si bien la Ley no lo señala expresamente, la necesaria coordinación entre las distintas cartografías o

representaciones gráficas es necesaria también respecto de otras que tengan acceso al Registro (como las suministradas por las distintas Administraciones públicas relativas al demanio).

1.3 Aplicación informática e información territorial

La representación gráfica de las fincas es objeto de inscripción. La norma legal aporta soluciones sobre cómo ha de producirse dicha inscripción, dado que el folio registral sigue utilizando como base el papel y la representación gráfica es esencialmente un fichero informático. Para ello se utiliza una aplicación informática homologada que ha de ser utilizada por todos los registradores. Dicha aplicación informática permite incorporar no solo las representaciones gráficas registrales sino también otras informaciones geográficas suministradas por las Administraciones competentes. Con tales informaciones se forma la denominada información territorial asociada a la base gráfica que tiene un papel esencial respecto del dominio público. Es esencial en esta materia la interoperabilidad entre la representación gráfica registral y las distintas informaciones territoriales y entre estas mismas.

1.4 Información territorial asociada

A pesar de la indefinición de que peca la ley en cuanto a la mencionada información territorial asociada, lo cierto es que esta proporciona elementos valiosos que han de servir esencialmente para la labor calificadora registral. En la misma pueden incluirse diversas cartografías, que forman distintas capas de información, que han de poder superponerse y permitir su interoperabilidad. Dentro de la información territorial destaca por su trascendencia la suministrada por la Administración relativa al dominio público y a las limitaciones de Derecho público que afecten a las fincas situadas en un territorio concreto. La información territorial ha de impedir la invasión del dominio público, esté o no inscrito. Sin embargo el hecho de que a través de la misma se cumpla dicha función no debería ser un elemento que desincentive la inscripción del dominio público. Y, en todo caso, los efectos protectores que la información territorial asociada produzca respecto del demanio, se producirán solo en defecto de inscripción del mismo, ya que mediante la representación gráfica inscrita de las fincas demaniales puede obtenerse una mayor protección. Las limitaciones que afecten a las fincas de un territorio también forman parte de la información territorial. Pueden llegar a ser objeto de nota marginal, aunque con unos efectos débiles y no bien perfilados legalmente. Sin embargo pueden dar una información muy útil a los interesados en la contratación de bienes inmuebles.

2. Incidencia de la representación gráfica respecto del dominio público

2.1 Protección del dominio público

Una de las prioridades señaladas por la reforma de la Ley hipotecaria de 2015 es la utilización tanto de la representación gráfica como de la información territorial asociada para una mejor protección del demanio y para un mejor conocimiento de las limitaciones de Derecho público que afecten a las fincas de propiedad particular. Desde este punto de vista la protección del dominio público ha sido reforzada. Se sigue manteniendo el principio tradicional de necesaria defensa del dominio público: no ha desaparecido la obligación de inscribir el dominio público pero no deja de ser cierto que incluso el dominio público no inscrito resulta especialmente protegido mediante la utilización de las bases gráficas y de la información territorial asociada a la misma. Uno de los problemas que se han puesto de manifiesto con la nueva regulación es que aunque la misma, en materia de protección del dominio público, es muy detallada, a veces es reiterativa y produce ciertas dudas que se han intentado solucionar por diversas Resoluciones de la DGRN. Parece imprescindible un adecuado desarrollo reglamentario que pueda concretar algunas cuestiones apuntadas. También es necesaria la adaptación de la numerosa legislación de dominio público existente actualmente, pero que no ha venido a recoger hasta ahora las soluciones establecidas por el sistema de representación gráfica de fincas. Hasta que dicha adaptación se produzca es necesario interpretar dicha normativa con arreglo a lo establecido actualmente en la Ley Hipotecaria.

2.2 Publicidad registral de las limitaciones establecidas por normas de Derecho público

Las novedades relativas a la información territorial también se han producido en cuanto a las limitaciones públicas que afecten a las fincas existentes en un territorio. En este caso, no parece necesario que su acceso al Registro se produzca finca a finca, sino que parece suficiente su incorporación como información asociada. En casos especiales es posible utilizar el mecanismo de nota marginal si resultan acreditadas tales limitaciones. Pero tales notas marginales presentan numerosos problemas. Mientras no se establezca un mecanismo que presente las mínimas garantías en favor del titular registral, hay que considerar que el efecto de tales notas será simplemente el de avisar o dar noticia de la existencia de posibles limitaciones, sin que se modifiquen propiamente los derechos inscritos. No hay que excluir que puedan asentarse en casos puntuales mediante asientos de inscripción, previo cumplimiento de los requisitos propios del procedimiento registral.

2.3 Aprovechamiento del dominio público

En materia de aprovechamiento del dominio público aparentemente no se introducen novedades relevantes, pero necesariamente la existencia de las representaciones gráficas y de la información territorial asociada a las mismas ha de tener incidencia en su inscripción. Se entiende necesario para practicar su inscripción que se acompañe al título inscribible la correspondiente representación gráfica.

2.4 Responsabilidad

Existe un verdadero derecho a recibir información relativa al dominio público a través del Registro de la Propiedad. Dicha información puede constar en las pertinentes inscripciones, en notas marginales o como información territorial asociada. Tal derecho de los ciudadanos implica que la Administración tenga una verdadera obligación de suministrar dicha información. Si por falta de una adecuada información, se les produce un perjuicio en su patrimonio, tienen derecho a ser indemnizados. Tal indemnización no debe entenderse como una posible convalidación de actos nulos o perjudiciales al dominio público sino más bien como un acicate para que la Administración cumpla con su obligación de suministrar información territorial. Además, el suministro de información tiene otra utilidad para la misma Administración: no solo se protege mejor el dominio público, sino que la información facilitada e incorporada al Registro permitirá su exoneración de responsabilidad. Tal exoneración tendrá lugar no solo por dicha información en sí misma, sino también por la posible falta de inscripción del dominio público, al destruir la presunción de buena fe de los terceros.

3. Insuficiencia de la nueva regulación registral respecto del dominio público

3.1 El concepto amplio del dominio público

Aún siendo el concepto del dominio público muy controvertido, lo cierto es que pueden incluirse en el mismo no solo bienes de titularidad pública que cumplan ciertos requisitos legales, sino también otros derechos y limitaciones derivadas del mismo. La inscripción de los bienes de dominio público es obligatoria pero presenta importantes problemas prácticos, especialmente respecto del natural o de aquellos que tengan gran extensión. Mayores problemas plantea la inscripción o acceso de las limitaciones demaniales. En todo caso, cabe defender que todo el dominio público entendido en sentido amplio debe inscribirse. Las dificultades prácticas que surjan deben resolverse atendiendo a posibles modificaciones legales.

3.2 Problemas planteados por la nueva normativa

A pesar de los defectos señalados, la idea básica de la Ley Hipotecaria sobre la protección del dominio público debe considerarse acertada. Existen, no obstante, ciertos problemas que han de ser abordados. Algunos de estos problemas son relativos a la necesaria adaptación de las leyes sobre el demanio a la nueva realidad. Otros problemas son de carácter técnico. Estos últimos en principio son más fáciles de solucionar aparentemente, pero si no se abordan adecuadamente pueden frustrar la finalidad perseguida por la ley, al impedir que exista una información geográfica adecuada, fiable y accesible. En cuanto a la inscripción del dominio público en sí misma considerada, no se han producido grandes novedades, excepto en lo relativo a su acceso como

información territorial. Deben establecerse mayores cautelas para su ingreso al Registro de la Propiedad. Es también imprescindible que tal acceso se conciba como un paso previo a su inscripción.

3.3 Necesidad de un Registro electrónico

Hay tres aspectos en los que la inscripción realizada en folio papel resulta insuficiente: la gran cantidad de datos que implica la representación gráfica del dominio público concebido en sentido amplio, el hecho de que varios tipos de limitaciones demaniales puedan afectar a los mismos puntos del territorio y la necesidad de establecer relaciones más fluidas y automatizadas entre el Registro de la Propiedad y otras instituciones. Es imprescindible, por tanto, que sea superado el actual sistema de inscripción literal en folio papel y desarrollar el Registro electrónico. Este Registro no ha de ser una mera trasposición del existente actualmente, sino que debe estar centrado no tanto en la descripción literal de las fincas como en su representación gráfica. Solo de esta forma habrá un mecanismo idóneo para obtener información completa de los distintos puntos del territorio.

3.4 Soluciones transitorias

Mientras se desarrolle el Registro electrónico que permita la inscripción de todo el dominio público, podrá combinarse la inscripción prevista actualmente, que incluye como parte de la misma, la representación gráfica de fincas, con la información territorial asociada. El dominio público, por tanto, podrá ser objeto de inscripción en cuanto se trate de bienes concretos o en cuanto afecte a fincas determinadas, pero podrá acceder actualmente al Registro como información territorial asociada en los demás casos.

4. Recapitulación final

La inscripción del dominio público, que sigue siendo obligatoria, y de los actos relativos al mismo, como su aprovechamiento, ha de realizarse con arreglo a los nuevos criterios establecidos en la Ley, debiendo entenderse modificadas las leyes especiales relativas al mismo en este punto concreto. Es también necesario un desarrollo reglamentario más detallado en algunas cuestiones, en especial respecto de ciertos aspectos técnicos. La protección del demanio se arbitra esencialmente a través de su representación gráfica. Sin embargo incluso si no está inscrito ha de resultar protegido en todo caso, para lo cual es imprescindible que acceda al Registro de la Propiedad la información territorial suministrada por la Administración. Tal información se ha de referir también a las limitaciones de Derecho público que afecten a las fincas inscritas. La falta de suministro de dicha información puede ocasionar responsabilidad patrimonial de la misma Administración. Debe establecerse claramente en qué supuestos es suficiente dicha información y en qué supuestos es necesario practicar, con

las adecuadas garantías, asiento registral ya sea mediante nota marginal o mediante inscripción. Sin embargo debe entenderse que este esquema es provisional, ya que el dominio público entendido en sentido amplio, incluyendo por tanto las limitaciones derivadas del mismo, no podrá ser plenamente protegido mediante su inscripción registral hasta que se establezca un sistema de Registro de la Propiedad electrónico centrado en la representación gráfica y que permita la inscripción de todos y cada uno de los aspectos del demanio, además de una más fluida comunicación con las distintas Administraciones públicas.

ABREVIATURAS

- ADIF: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
- AENA: Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
- art.: artículo.
- BCNR: Boletín del Colegio Nacional de Registradores.
- BOE: Boletín Oficial del Estado.
- BOJA: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
- CC: Código Civil.
- CDP: cuadernos de Derecho público.
- CE: Constitución Española.
- Cfr.: confer.
- Coord.: coordinador/a.
- CP: Código Penal.
- CSV: Código Seguro de Verificación.
- DA: disposición adicional.
- DF: disposición final.
- DGRN: Dirección General de los Registros y del Notariado. Por el RD 139/2020 queda suprimida (art. 2.2), siendo asumidas sus competencias por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (creada por el art. 2.1.A).1ºc) del mismo RD).
- DGC: Dirección General del Catastro.
- Dir.: director/a.
- Dirs.: directores.
- DA: disposición adicional.
- DT: disposición transitoria.
- Ed.: editorial.
- Edi.: edición.
- EM: exposición de motivos.
- Etc: etcétera.
- SIG : Sistemas de Información Geográfica.
- GML: Geography Markup Language.
- Ib.: ibídem.
- IDEs: Infraestructuras de Datos Espaciales.

- IDGRN: Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado.
- INSPIRE: Infrastructure for Spatial Information in Europe.
- ISO: Internacional Organization for Standardization.
- LA: Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- LCa: Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.
- LCI: Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
- LCSP: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- LEC de 1881: Real Decreto de 3 de febrero de 1881, de promulgación de la Ley Enjuiciamiento Civil.
- LEC de 2000: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- LH: Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.
- LIC: Lugares de Importancia Comunitaria.
- LM: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- LMi: Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.
- LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- LPE: Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril.
- LPHE: Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- LPN: Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.
- LPu: Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- LRBR: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LRJAE: Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen jurídico de la Administración del Estado.
- LRJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

- LRJ-PAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- LRL: Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.
- LSF: Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.
- LVP: Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.
- n./nn.: número/números.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- op. cit.: obra citada anteriormente.
- p./pp.: página/páginas.
- PNOA: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea.
- RAAP: Revista Andaluza de Administración Pública.
- RAP: Revista de Administración Pública.
- RD: Real Decreto.
- RBEL/1955: Reglamento de bienes de las entidades locales de 27 de mayo de 1955.
- RBEL: Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de entidades locales.
- RC-DGRN-DGC: Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad.
- RCDI: Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
- RDGRN: Resolución de la Dirección General de los Registros y Notariado.
- RDPH: Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
- REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.
- RGC: Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
- RGCa: Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.
- RGDA: Revista General de Derecho Administrativo.

- RGPAP: Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- RH: Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario.
- RFIG: red ferroviaria de interés general.
- RM: Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes.
- RMi: Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.
- RPE: Reglamento de Patrimonio del Estado, Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre.
- RPN: Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional.
- RSF: Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario.
- RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.
- SAP: Sentencia de Audiencia Provincial.
- SIGPAC: sistema de información geográfica de parcelas agrícolas.
- STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- STPICE: Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS/SSTS: Sentencia/s del Tribunal Supremo.
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
- Ss.: siguientes.
- T.: tomo.
- TRLCI: Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
- TRLRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- TRLSRU: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Texto Consolidado publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de marzo de 2010.

- TUE: Tratado de la Unión Europea Texto Consolidado publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de marzo de 2010.
- UTM: Universal Transverse Mercator.
- Vol.: volumen.
- Vols.: volúmenes.
- VVAA.: varios autores.
- XML: eXtensible Markup Language.
- ZEC: Zonas Especiales de Conservación.
- ZEPA: Zonas de Especial Protección para las Aves.

BIBLIOGRAFÍA

- ABASCAL MONEDERO, Pablo José, "El principio de titulación auténtica: su alcance e importancia dentro del sistema registral", en VVAA., *Homenaje en memoria de Joaquín Lanzas y de Luis Selva*, T. II, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, pp. 841 a 875.
- ALBALADEJO GARCÍA, Manuel, *Derecho Civil. Tomo III. Derecho de bienes*, 11ª ed., ed. Edisofer, Madrid, 2010.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, "Inactividad en la prestación de Servicios Públicos y Control jurisdiccional", *RVAP*, n. 57 (mayo-agosto 2000), pp. 141 a 158.
 - "La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 371 a 384.
- AGOUES MENDIZÁBAL, Carmen, "Urbanismo y bienes públicos", en GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 433 a 525.
- AGUADO I CUDOLÁ, VICENÇ, *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 1999.
 - y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, "La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 293 a 364.
- AGUILAR GARCÍA, Manuel, "Enajenación de bienes municipales sin subasta, en especial de inmuebles urbanos arrendados a tercero", en VVAA., *Homenaje en memoria de Joaquín Lanzas y de Luis Selva*, T. I, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, pp. 37 a 46.
- AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo, «Información territorial asociada y Calificación Registral» en Cuadernos Ambientales de la Propiedad, número 1, enero 2011, pág. 45 a 64, disponible en <http://www.registradors.cat/revista/revista1/> (último acceso: 15 de noviembre de 2018).
- AGUIRRE FERNÁNDEZ, Basilio, *Los bienes de las Entidades Locales y el Registro de la Propiedad*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2008.
- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad", *RCDI* n.3 (marzo 1925), pp. 161 a 169.
 - "Algo más sobre la inscripción de los montes", *RCDI* n.6 (junio 1925), pp. 401 a 406.

- ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, "El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015", RAP, n. 206 (mayo-agosto 2018), pp. 243 a 289.
- ALCÁZAR MOLINA, Manuel G., "Catastro, Notaría y Registro de la Propiedad: tres instituciones que se complementan y necesitan", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 185 (abril-mayo 2001), pp. 19 a 44.
- ALCÁZAR MONTERO, Raquel y ALONSO PEÑA, Carlos, "La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la Coordinación Catastro-Registro", Revista CT: Catastro, n. 88 (diciembre 2016), pp. 7-22.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, "El plazo para pedir responsabilidad patrimonial a las Administraciones Públicas", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, T. I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 183 a 220.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel, "Patrimonio histórico, cultura y Estado Autonómico", Patrimonio cultural y Derecho, n. 5 (2001), pp. 157 a 165.
 - y SÁNCHEZ LAMELAS, Ana, "Esbozo a modo de guión para una futura y eventual teoría sobre el Derecho administrativo", en VAQUER CABALLERÍA, Marcos, MORENO MOLINA, Ángel Manuel y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1177 a 1208.
- ALEMANY GARCÍAS, Juan, "Los modos de gestión del servicio público en el ámbito local", RGDA, n. 53 (enero 2020); disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=53 (último acceso: 21 de abril de 2020).
- ALEXY, Robert, "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica", DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho, n. 5 (1988), pp. 139 a 151.
- ALMAGRO-GORBEA, Martín, "La protección del patrimonio cultural en la historia de España", en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 17 a 34.
- ALONSO CASADO, José, "Bienes municipales", BCNR, n. 135 (mayo 2007), pp. 1399 a 1402.
- ALONSO GARCÍA, María Consuelo, "La responsabilidad patrimonial del Estado legislador", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 503 a 550.
- ALONSO MAS, María José, "Adquisición de bienes y derechos", en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010, p

- “¿Son viables las acciones civiles frente al deslinde de costas?”, RAP, n. 192 (septiembre-diciembre 2013), pp. 181 a 230
- “Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada tras la Ley 2/2013”, RCDI, n. 742 (marzo-abril 2014), pp. 463 a 520.
- “La modificación de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre: reflexiones a la luz del derecho de propiedad y de la protección de la confianza legítima”, RAP, n. 198 (septiembre-diciembre 2015), pp. 75 a 127.
- “La responsabilidad patrimonial derivada de la nulidad del planeamiento urbanístico”, RGDA, n. 52 (octubre 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=52& (último acceso: 24 de abril de 2020).
- ALONSO PEÑA, Carlos, “Nuevos escenarios de colaboración en el mantenimiento de la información catastral”, Revista CT: Catastro, n. 56 (abril 2006), pp. 41 a 56.
 - y FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto, “Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica”, Revista CT: Catastro, n.90 (agosto 2017), pp. 63-80.
- ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús, “La liberalización del transporte ferroviario de personas”, RAP, n. 210 (septiembre-diciembre 2019), pp. 351 y 392.
- ÁLVAREZ-CAPEROCHIPI, José Antonio, *Derecho Inmobiliario Registral*, ed. Civitas, Madrid, 1986.
- AMORÓS GUARDIOLA, Manuel, "Los Registros jurídicos de bienes en Derecho español", en *II Congreso Internacional de derecho Registral, Principios y Desarrollo legislativo de los Registros jurídicos de bienes*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1973, pp. 780 a 785.
 - "Significado de la calificación registral", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. II, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 660 a 673. Originariamente conferencia pronunciada en el Colegio de Registradores de la Propiedad en mayo de 1994.
 - y CHICO ORTIZ, José María, “Art. 605 CC”, en VVAA, *Comentario al Código Civil y compilaciones forales*, T. VII-2, 2ª ed., ed. Edersa, Madrid, 1990.
- ARANA GARCÍA, Estanislao, “Régimen jurídico general del patrimonio de la administración instrumental”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 323 a 354.
 - y NAVARRO ORTEGA, Asensio, “La Ley de Protección y Uso Sostenible del Litoral: ¿un giro hacia lo desconocido?”, RVAP, n. 97 (septiembre a diciembre 2017), pp. 21 a 60.
 - “La “pretensión accesorias” de indemnización por daños y perjuicios en el proceso contencioso-administrativo”, RAAP, n. 100 (enero-abril 2018), pp. 25 a 46.
- ARIAS APARICIO, Flor, “Instrumentos jurídicos para la construcción jurídica de la red ecológica europea de aves silvestres”, RGDA, n. 43 (octubre 2016), disponible

en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=43 (último acceso: 15 de enero de 2020).

- ARNAIZ EGUREN, Rafael, "Notas al artículo 65 de la Ley Hipotecaria. La clasificación de las faltas", RCDI n. 523 (noviembre-diciembre 1977), pp. 1225 a 1247.
 - "El concepto de finca y la trascendencia de su descripción en el Registro de la Propiedad y en el Catastro", RCDI, marzo-abril 1998, núm. 645, pp. 365 a 391.
 - *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*. Thomson Reuters / Aranzadi, 2010.
 - *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*, ed. Civitas Thomson Reuters, Pamplona, 2014.
- ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, *La doble inmatriculación registral*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2009.
 - "Aproximación sistemática a las bases gráficas registrales", Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, n. 19, 2009, pp. 59 a 77.
 - "La transformación del Registro de la Propiedad", RCDI, n. 718 (abril 2010), pp. 449 a 485.
 - *El Torrens title y el Registro de la Propiedad español*, ed. Fundación Registral, 2010.
 - "Ordenación territorial y seguridad jurídica en la contratación inmobiliaria", RCDI, n. 760 (marzo-abril 2007), pp. 605 a 656.
 - "La finca registral como objeto del Registro de la Propiedad", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 29 a 48.
 - "La subsanación de la doble inmatriculación", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 309 a 328.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luis, "Derecho administrativo y Constitución española", RAP, n. 209 (mayo-agosto 2019), pp. 145 a 174.
- ARRUÑADA, Benito, "Los límites del Blockchain", disponible en: <https://almacenederecho.org/los-limites-del-blockchain-mas-facil-transferir-pretensiones-obligacionales-derechos-propiedad/>, último acceso: 8 de febrero de 2020.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, "Alcance y límites de la responsabilidad del propietario por los suelos históricamente contaminados", RAP, n. 204 (septiembre-diciembre 2017), pp. 69 a 100.
- AVEZUELA CÁRCEL, Jesús, "Los bienes con patrimonio específico o integrantes de patrimonios separados. El patrimonio nacional", en PAREJO ALFONSO,

- Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp.281 a 310.
- ÁVILA NAVARRO, Pedro, *Comentarios de jurisprudencia registral*, 6 Vols., ed. Bosch, Barcelona, 2006.
 - BALLBÉ Y PRUNÉS, Manuel, “Las reservas dominiales (principios)”, *RAP*, n. 4 (enero-abril 1951), pp. 75 a 91.
 - BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, “Protección y defensa del patrimonio: obligación administrativa, cooperación y límites a la disponibilidad”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 201 a 246.
 - BAÑO LEÓN, José María, “Los suelos contaminados: obligación de saneamiento y derecho de propiedad”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 2 (2002), pp. 47 a 53.
 - BARCELONA LLOP, Javier, “El dominio público arqueológico”, *RAP* n. 151, (enero-abril 2000), pp. 133 a 165.
 - “Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público. Reservas demaniales”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 521 a 563.
 - “El patrimonio cultural y la expropiación forzosa: las causas de expropiar”, *RAP*, n. 209 (mayo-agosto 2019), pp. 93 a 144.
 - BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Ed. Civitas, Madrid, 1990.
 - *Fuerza mayor y responsabilidad administrativa extracontractual*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
 - BELADÍEZ ROJO, Margarita, “La vinculación de la Administración al Derecho”, *RAP*, n. 153 (septiembre-diciembre 2000), pp. 315-349.
 - BENÍTEZ AGUADO, Emilio, “Deslinde y amojonamiento de términos municipales”, *Revista CT: Catastro*, n. 60 (julio 2007), pp. 91 a 107.
 - BERBEROFF AYUDA, Dimitry, “Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión: algunas reflexiones sobre su nuevo régimen jurídico”, *Revista de Jurisprudencia*, Junio-2016, pp. 11-16.
 - BERTAZZO, Silvia, “El acceso a la información ambiental en la Unión Europea. La normativa general y los aspectos relevantes para el derecho al agua”, *RGDA*, n. 46 (octubre 2017), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=46 (último acceso: 15 de enero de 2020).
 - BERMEJO VERA, José, “La Administración inspectora”, *RAP*, n. 147 (septiembre-diciembre 1998), pp. 40 a 58.

- BERNÉ VALERO, José Luis y FEMENIA RIBERA, Carmen, “Gestión de la propiedad: coordinación-Registro de la Propiedad y Catastro”, Estudios Geográficos, Vol. LXIV, n. 253, 2003, pp. 579 a 604.
- BLANQUER CRIADO, David, *Los patrimonios públicos del suelo (especial referencia a la Comunidad Valenciana)*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
 - *La concesión de servicio público*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
 - *Los contratos del sector público*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- BUSTILLO BOLADO, Roberto O., “Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos a causa de deficiencias en calles y vías”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1781 a 1805.
- BUSTOS PRETEL, Gerardo, “El archivo en la era *Blockchain*”, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, n. I (2018), ed. Wolters Kluwer, disponible en <https://www.smarteca.es>, último acceso: 8 de febrero de 2020.
- CABALLERO SÁNCHEZ, Rafael, “Régimen jurídico del petróleo y de los hidrocarburos”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio, V., *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1241 a 1339.
- CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA, Luis María, "Perspectivas del Registro de la Propiedad en el futuro", en VVAA., *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, pp. 445 a 497.
- CALVO GONZÁLEZ-VALLINAS, Rafael, *Revisión del principio hipotecario de legalidad*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2012.
- CALZADILLA MEDINA, María Aránzazu, "Concordancia entre la realidad extrarregistral y el registro de la propiedad: la rectificación de la descripción, superficie o linderos de la finca registral", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 147 a 177.
- CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, Buenaventura, *Comentarios a la legislación hipotecaria*, T. V, ed. Aranzadi, Pamplona, 1971.
- CANDELA TALAVERO, José Enrique, *La responsabilidad de la Administración en el Urbanismo*, ed. Fundación Asesores Laborales, Málaga, 2016.
- CANO TELLO, Celestino, *Manual de Derecho Hipotecario*, 2ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1992.
- CAPOTE PÉREZ, Luis Javier, “Bancos de protección de la naturaleza y Registro de la Propiedad”, RCDI n. 768 (julio-agosto 2018), pp. 1754 a 1789.
- CARBALLERIA RIVERA, María Teresa, “El sello de patrimonio europeo. Una acción entre cultura y ciudadanía”, RVAP, n. 106 (septiembre-diciembre 2016), pp. 295 a 320.

- CARLÓN RUIZ, Matilde, “La servidumbre de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas”, RAP, n. 196 (enero-abril 2015), pp. 137 a 169.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *Las servidumbres administrativas*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2003.
 - “Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 321 a 369.
 - “Vías pecuarias”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª edi, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1133 a 1198.
- CASADO BURBANO, Pablo, "Principio de tipicidad y labor creadora en el ejercicio de la función registral inmobiliaria y mercantil", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, pp.69 a 95.
 - *Los principios registrales mercantiles*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Madrid, 2002.
- CASINO RUBIO, Miguel, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la regulación de la propiedad privada y el régimen de los bienes demaniales y patrimoniales de las administraciones públicas en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. 1, pp. 101 a 121.
- CASTILLO BLANCO, Federico A., y QUESADA LUMBRERAS, Javier E., “El Patrimonio de las entidades locales tras la aprobación de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª edi., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010, pp. 37 a 105.
 - y QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo, “Régimen jurídico de los puertos: evolución y situación actual”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. II, pp. 551 y 601.
- CATALÁN SENDER, Jesús, “La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las Entidades Locales. La acción vecinal del artículo 68.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 283 (mayo-agosto 2000), pp. 461 a 505.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo, “La simplificación de la acción administrativa”, *Documentación Administrativa*, nn. 248-249 (1997), pp. 337 a 359.

- CHACÓN ORTEGA, Luis, Bienes, *Derechos y Acciones de las Entidades locales*, ed. Bayer Hermanos, Barcelona, 1987.
- CHICO ORTIZ, José María, "La insegura seguridad y la seguridad del tráfico jurídico", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, pp. 43 a 66.
 - "La protección jurídica del ciudadano", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (Coord.), *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 1031 a 1050.
 - *Estudios sobre derecho hipotecario*, 4ª ed., ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, 2 Tomos.
 - "Presente y futuro del principio de calificación registral", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. II, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 945 a 972. *Originariamente en RCDI*, n. 496 (mayo-junio 1973), pp. 579 a 608.
- CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *Bienes patrimoniales del Estado*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2001.
 - (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004.
 - "Adquisición de bienes y derechos", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 149 a 199.
 - "El derecho de la Unión Europea como freno a la huida del derecho administrativo", RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 361 a 383.
 - "Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica *privada* y su personalidad jurídica *diferenciada*: ¿realidad o ficción?", RAP, n. 203 (mayo-agosto 2017), pp. 17 a 56.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, "Los bienes de dominio público de las entidades locales. Especialidades", en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp. 223 a 280.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, "La inalienabilidad del dominio público", RAP, n. 25 (enero-abril 1958), pp. 11 y ss.
 - "Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas", Documentación administrativa, n. 58 (octubre 1962), pp. 13 a 38.
- COBO OLVERA, Tomás, *La tutela del patrimonio de las entidades locales*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1996.
 - "La mutación demanial de los bienes de las entidades locales en Andalucía: destino normativo y soluciones", revista CEMCI n. 6 (enero-marzo 2010), pp. 1 a 12.

- COBREROS MENDAZONA, Edorta, *La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia*, ed. Civitas, Madrid, 1998.
 - “Responsabilidad patrimonial del Estado por daños derivados de la infracción del Derecho de la Unión Europea”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 481 a 502.
 - “La pertenencia a la Unión Europea y su repercusión en la responsabilidad patrimonial”, RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 315 a 339.
- COLOM PIAZUELO, Eloy, “El aprovechamiento y explotación de los bienes y derechos patrimoniales”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 565 a 599.
 - “La gestión patrimonial. Disposiciones generales”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 601 a 612.
 - “Los bienes comunales”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 241 a 286.
 - “Dominio minero”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 1199 a 1240.
- COMPANYS I ALET, Antoni, “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas”, *Actualidad jurídica (Uría&Menéndez)*, n. 41 (octubre 2015), pp. 85-95.
- CONCHEIRO DEL RÍO, Jaime, "El principio de autonomía de la voluntad en el ámbito hipotecario", en VVAA., *Libro-homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, Vol. II, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2006, pp. 2225 a 2263.
 - *Inmatriculación de fincas: el título público y el expediente de dominio*, 2 Tomos, ed. Bosch, Barcelona, 2009.
- CORBACHO GÓMEZ, José Antonio, "El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas públicas", en GONZÁLEZ PORRAS, José Manuel y MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando Pedro (Coord.), *Libro homenaje al profesor Albaladejo García*, T. I, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Madrid, 2004, pp. 1093 a 1110.
- CORDERO, Eduardo, *Dominio público, bienes públicos y bienes nacionales. Bases para la construcción de una Teoría de los Bienes Públicos*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019.

- CORRAL DUEÑAS, Francisco, “La certificación inmatriculadora del artículo 206”, BCNR, n. 86 (septiembre 2002), pp. 2061 a 2072.
- CORREDOR SIERRA, Beatriz, *La distinción entre catastro y registro: ¿deben ser una institución o dos instituciones separadas, aunque coordinadas?, Diferencias entre finca registral y Parcela Catastral*, disponible en <http://181.189.159.2/2014/septiembre/cadri/contenido/ponencias/Beatriz%20Corredor/Catastro%20y%20registro.pdf> (último acceso: 11 de marzo de 2019).
- CUADRADO PÉREZ, Carlos, *Constitución de servidumbre por signo aparente*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2007, pp. 82 a 114.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Responsabilidad ambiental por el cese de actividad: problemas actuales y necesidad de una regulación integradora”, RVAP, n. 109-I (septiembre-diciembre 2017), pp. 99 a 132.
- CUMELLA GAMINDE, Antonio, y NAVARRO FLORES, Jorge, *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- CURIEL LORENTE, Fernando, "La legitimación registral", en VVAA., *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, pp.191 a 247.
- DE CASTRO Y SANTOS, Felicísimo, *Manual de Derecho Hipotecario*, ed. Instituto Reus, Madrid, 1928, pp. 248 a 286.
- DE LA CUESTA SÁENZ, José María, "Criterios de individualización de la finca rústica. Nuevas tecnologías y derecho de propiedad de inmuebles rústicos. Descripción de fincas en el SIGPAC", en *Homenaje al profesor Cuadrado Iglesias*, GÓMEZ GÁLLIGO, Javier (Coord.), T. II, ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 1451 a 1464.
- DE LA IGLESIA MONJE, María Isabel, *El principio de rogación y el procedimiento registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2010.
- DE LA PUENTE ALFARO, Fernando, "Evolución del concepto de Registro de la Propiedad: la función del registrador y la calificación registral", en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XVI Congreso Internacional de Derecho Registral*, T. II, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2010, pp. 1120 a 1156.
- DE LA SERNA BILBAO, María Nieves, “La desafectación del dominio público aeroportuario”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. II, pp. 627 a 682.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLA, Tomás, “comentario al artículo 29”, en REDA, n. 100 (Ejemplar dedicado a: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*), pp. 293 a 214.
- DE LAS HERAS OJEDA, Mariola, “Responsabilidad ambiental: el derecho español y comunitario”, *Revista electrónica de Derecho ambiental*, n. 17 (junio 2008), apartado III.3.

- DE MIGUEL PAJUELO, Francisco, “Los bienes de la Administración de la Seguridad Social”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp. 727 a 807.
- DE PABLO CONTRERAS, Pedro, DE LA IGLESIA MONJE, Isabel y ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, “La convergencia de los sistemas registrales europeos: una propuesta de armonización”, en ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, DE LA PUENTE ALFARO, Fernando (Dir.), *Los sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho europeo*, Aranzadi, Navarra, 2009, pp. 625 a 648.
- DE PABLOS O’MULLONY, José María, “Las comunicaciones, notificaciones y publicaciones en el ámbito del Registro de la Propiedad”, BCNR n. 40 (abril 2017), pp. 1244-1266.
- DE SALAS MURILLO, Sofía, “La exclusión de los negocios jurídicos sobre bienes inmuebles de la legislación de contratos del sector público”, RCDI, n. 739 (septiembre-octubre 2013), pp. 2983 a 3020.
- DEL POZO, Belén, “Obstáculos que presenta la inscripción de los bienes del Estado en el Registro de la Propiedad”, CDP, número 37 (mayo-agosto 2009), pp. 37 a 60.
- DEL SAZ CORDERO, Silvia, “Régimen jurídico de la <<Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima>>”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 789 a 816.
- DEL VALLE PASCUAL, Juan Manuel, “La universidad: una administración pública en trance de revisión”, en BLASCO DELGADO, Carolina (Dir.), *Estudios sobre régimen universitario*, ed. Servicio de publicaciones de la Universidad de Burgos, 2006, pp. 11 a 33.
- DELGADO RAMOS, Joaquín, *La protección registral del medio ambiente*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007.
 - “Efectos jurídicos de la delimitación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad”, Diario La Ley, n. 6861 (2007); también en Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, n. 17 (2008), pp. 17 a 27; y también disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/PERSONAL/PROPIEDAD/basesgraficas-efectosjuridicos.htm> (último acceso: 9 de abril de 2019)
 - “Presente y futuro de las relaciones de colaboración entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. La identificación geográfica de las fincas registrales y la interoperabilidad entre cartografías”, Ponencia en el Congreso Internacional sobre Catastro Universal Multipropósito, Jaén (2010), disponible en http://www.registradors.cat/files/contenido/1009_0_02_PONENCIA_joaquin_delgado_al_CICUM_version_final_18_mayo_2010.pdf (último acceso: 2 de abril de 2019).
 - “Clarificación de conceptos utilizados por la Ley 13/2015. De la simple representación gráfica a la lista de coordenadas” versión electrónica

- disponible en: <https://regispro.es/j-delgado-clarificacion-de-conceptos-utilizados-por-la-ley-132015/#clarificacion-de-conceptos-utilizados-por-la-ley-13-20158211> (último acceso: 13 de mayo de 2019).
- “Las claves prácticas de la Ley 13/2015”, disponible en <http://regispro.es/las-claves-de-la-ley-132015-de-reforma-de-la-ley-hipotecaria-y-de-la-del-catastro/> (último acceso: 22 de noviembre de 2016).
 - “El registro de la propiedad y la aplicación gráfica registral: del *receptor de mentiras* al *detector de mentiras*”, disponible en <https://regispro.es/el-registro-de-la-propiedad-y-la-aplicacion-grafica-registral-del-receptor-de-mentiras-al-detector-de-mentiras/> (último acceso: 2 de diciembre de 2019)
 - DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, “Los bienes de las Universidades Públicas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp. 941 a 958.
 - “La interferencia de leyes especiales en la demolición de obras y edificaciones anuladas judicialmente”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (Coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, T. I, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 721 a 743.
 - DESDENTADO DAROCA, Eva, “La motivación de los actos administrativos y su control. Reflexiones críticas sobre las últimas orientaciones”, *RVAP*, n. 84 (mayo-agosto 2009), pp. 85 a 133.
 - “Los enclaves privados tras el reglamento de Costas de 2014 y la última jurisprudencia”, *RGDA*, n. 49 (octubre 2018), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=49, último acceso: 15 de enero de 2020.
 - DÍAZ FRAILE, Juan María, *El dominio público marítimo-terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, ed.: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1989.
 - “Régimen jurídico-registral de las concesiones administrativas”, en *VVAA., Libro homenaje a Rey Portolés*, Ed. Colegio de Registradores, Madrid, 1998, pp. 730 a 754.
 - “Influencia del Derecho Público en el Registro de la Propiedad”, *BCNR*, n. 123 (Abril-2006), pp. 725 a 752.
 - “Exégesis de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria en materia de inscripción de representaciones gráficas”, *BCNR*, n. 23, pp. 859 a 906.
 - DIÉGUEZ OLIVA, Rocío, RODRÍGUEZ-ROSADO, Bruno, CAÑIZARES LASO, Ana, SABORIDO SÁNCHEZ, Paloma, *Esquemas de Derecho Civil III. Derechos reales. Derecho Registral*, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, Luis, "Naturaleza jurídica de los minerales. ¿Tienen o no la consideración de frutos?", Anuario de Derecho Civil, Vol. 7, n. 2 (1954), pp. 355 a 376.
 - "Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: *los iura in re aliena*", en Revista Española de Derecho Administrativo, 35 (1982), pp. 651-655
 - y GULLÓN BALLESTEROS, Antonio, *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III, ed. Tecnos, Madrid, 1993.
 - "Los problemas jurídicos de los daños ambientales", en DÍEZ-PICAZO, Luis, *Ensayos jurídicos*, T.II, ed. Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 2930 a 2965.
 - "La teoría de la publicidad registral y su evolución. 2ª parte de la Contestación al discurso leído el día 30 de noviembre de 1998 en su recepción como académico de número por D. Manuel Amorós Guardiola en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación", en DÍEZ-PICAZO, Luis, *Ensayos jurídicos*, T. III, ed. Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, pp. 3508 a 3511.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Ordenamiento constitucional español*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, "El error de la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial", RAP, n. 199 (enero-abril 2016), pp.171 a 212.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés y ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Henar, *Comentarios a la Ley hipotecaria*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2016.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Pilar, *Responsabilidad Patrimonial de la Administración por Accidentes de Tráfico*, ed. Aranzadi, Navarra, 2008.
- DURÁN BOO, Ignacio y VELASCO MARTÍN-VARES, Amalia, "La relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en los países de la Unión Europea", Revista CT: Catastro, n. 61 (octubre 2007), pp. 7 a 30.
- DURÁN SÁNCHEZ, José Luis, *Los bienes culturales intangibles del patrimonio natural*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019
- EGEA IBÁÑEZ, Ricardo, "Actos administrativos y Registro de la Propiedad. Calificación registral. Los efectos de la inscripción de los actos administrativos: principio de legitimación y fe pública registral. Notificación y publicidad de los actos administrativos", BCNR n. 307 (enero 1994), pp. 5 a 12.
- EMBID TELLO, Antonio Eduardo, "El silencio administrativo en materia de industria tras la adaptación a la directiva de servicios", en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *El silencio en la actividad de la Administración Pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 201 a 222.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, "La tipología de las entidades locales y las fórmulas institucionales de intermunicipalidad", RVAP, n. 107-II (enero-abril 2017), pp. 173-212.
- ENTRENA CUESTA, Rafael, "El dominio público de los hidrocarburos", en RAP, n. 59 (mayo-agosto 1959), p. 329 a 376.

- ESCRIBANO COLLADO, Pedro, “El sistema de fuentes en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, pp. 21 a 39.
- ESTEBAN MORCILLO, María José, "La función del Registrador y la seguridad jurídica", en *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1990, pp. 97 a 132.
- ESTEVE PARDO, José, “Responsabilidad de la Administración y riesgos del desarrollo”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, T. I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1549 a 1582.
- FAJARDO FERNÁNDEZ, Javier, y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier, “Fe pública registral en invasión tabular parcial de finca no inmatriculada”, RCDI n. 702 (julio-agosto 2007), pp. 1569 a 1601.
- FANDOS PONS, Pedro, *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
 - “La ecoetiqueta de la finca registral”, Ponencia en el IX Congreso Nacional del Medio ambiente, disponible en http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/AEs/987984756_doc_PFandos.pdf (consultado el 8 de mayo de 2019).
 - “La información asociada a la finca registral”, Revista Geosigreg 2014, n. 7 (febrero 2016), pp. 4 a 14.
 - “Análisis de la Resolución de la DGRN de 2 de agosto de 2016, por la que se homologa la aplicación registral gráfica auxiliar de calificación”, Revista Geosigreg 2014, n. 8 (noviembre 2016), pp. 22 a 26.
 - “Las repercusiones geográficas de los principios hipotecarios tras la Ley 13/2015, de 24 de junio (II): El principio de legalidad: la calificación registral gráfica”, RCDI n. 773 (mayo-junio 2019), pp. 1249 a 1297.
 - “Las repercusiones geográficas de los principios hipotecarios tras la Ley 13/2015, de 24 de junio (III): el principio de inscripción gráfica”, RCDI, n. 777 (enero-febrero 2020), pp. 195 a 244)
- FEMENIA-RIBERA, Carmen, MORA-NAVARRO, Gaspar y BLANCO SÁNCHEZ, Antonio, “La información geográfica en la aplicación de la Ley 13/2015: Representación gráfica georreferenciada”, BCNR, n. 24 (diciembre 2015), pp. 1079 a 1091.
- FENECH RAMOS, Jacobo, “Utilización de medios electrónicos para la descripción de los inmuebles”, RCDI n. 761 (mayo-junio 2017), pp. 1291-1330.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, “¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente”, REDA, n. 83 (julio-septiembre 1994), 381 a 401.

- “La Administración y el Patrimonio Histórico Inmobiliario”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 249 a 268.
- “La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece”, RAP, n. 196 (enero-abril 2016), pp. 211 a 227
- “Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación”, RAP, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 439 a 450.
- “El derecho a una buena administración en la sentencia del TJUE de 16 de enero de 2019”, RAP, n. 209 (mayo-agosto 2019), pp. 247 a 257.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, “El patrimonio de las Administraciones públicas: concepto y principios generales”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco, (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010, pp. 157 a 204.
 - “Régimen jurídico de la utilización de los bienes y derechos demaniales”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), Madrid, 2010, pp. 813 a 954.
 - *Las concesiones administrativas de dominio público*. 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2012.
- FERNÁNDEZ ARENAS, África, “La publicidad registral del dominio público”, BCNR, n. 315 (octubre 1994), pp. 2477 a 2520.
- FERNÁNDEZ CABALEIRO, Eugenio, comentario a la RDGRN de 18 de abril de 1969, en RCDI, n. 476 (enero-febrero 1970), pp. 135-142.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena, “La incidencia de la demarcación territorial en el derecho de la propiedad, a propósito del régimen urbanístico de las “fincas complejas” y las “actuaciones de compatibilización”, laguna legal y propuesta de *lege ferenda*”, RAAP, n. 102 (septiembre-diciembre 2018), pp. 335 a 355.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, “Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1695 a 1780.
 - *Fracking y gas no convencional. Régimen jurídico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- FERNÁNDEZ DEL POZO, Luis, "La Función Registral y el Principio de Legalidad", BCNR, n. 277 (abril 1991), pp. 770 a 774.

- FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos, “La responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito forestal y de la conservación de la naturaleza”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1299 a 1382.
 - “El dominio público minero”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. II, pp. 423 a 550.
- FERNÁNDEZ ESTEVAN, Eduardo, “La coordinación con Catastro y la regulación de expedientes”, *La Buhaira*, revista del Decanato de Registradores de Andalucía Occidental, n. 5 (junio 2015), pp. 18 a 21.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco, “La responsabilidad patrimonial de la Administración hidráulica en el supuesto de inundaciones”, RAP n. 182 (mayo-agosto 2010), pp. 123 a 158.
- FERNÁNDEZ GREGORACI, Beatriz, *Legitimación posesoria y legitimación registral (algunos supuestos de aplicación)*, ed. Fundación Beneficentia, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a la información medioambiental*, ed. Aranzadi, Navarra, 2009.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, “Inventario patrimonial y régimen registral”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 291 a 322.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, "El derecho de propiedad en la historia constitucional española", en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005, pp.73 a 120.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles, “¿Una decisión acertada o un nuevo ataque al dominio público?: la creación de AENA Aeropuertos, SA”, RGDA, n. 44 (enero 2017), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=44 (último acceso: 12 de noviembre de 2019).
- FERNÁNDEZ TORRES, Isabel, “Competencia en el sector aéreo y aeroportuario”, RAP, n. 197 (mayo-agosto 2015), pp. 91 a 132.
- FIGUEIRAS DACAL, Manuel, “Notas sobre la posibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad de aparcamientos subterráneos a construir en el subsuelo de terrenos de dominio y uso público del Ayuntamiento, para su venta en pleno dominio a particulares de las plazas de garaje individuales”, BCNR, n. 55 (enero 2000), pp. 11-16.
- FONSECA FERRANDIS, Fernando, “El silencio administrativo y las licencias de obras y actividades; incidencia de la legislación sobre libre acceso a las actividades

- y servicios”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *El silencio en la actividad de la Administración Pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 325 a 390.
- “Los patrimonios públicos del suelo; situación actual”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp. 311 a 353.
 - FONT I LLOVET, Tomás. “La ordenación constitucional del dominio público”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. T. I., ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 3917 a 3942.
 - FORTES MARTÍN, Antonio, “Silencio administrativo y constitución de empresas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *El silencio en la actividad de la Administración Pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 149 a 200.
 - FRANCH I SAGUER, Marta, “Afectación y desafectación de los bienes y derechos públicos” en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 385 a 410.
 - FRANCO ESCOBAR, Susana Eva, *La autorización administrativa en los servicios de interés económico general*, ed. Tirant lo Blanch, 2017.
 - FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “Sorprendente impugnación de una reforma con claroscuros (A propósito de las sentencias que anulan gran parte de la modificación del reglamento hipotecario)”, *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, n. 6, 2001, pp. 47 a 58.
 - “¿Ha de responder también la Administración de las pérdidas financieras?”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1157 a 1192.
 - GALERA RODRIGO, Susana, *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, ed. Montecorvo S.A., Madrid, 2001.
 - GALINDO Y DE VERA, León y ESCOSURA Y ESCOSURA, Rafael, *Comentarios a la Legislación Hipotecaria de España*, 4ª ed., T. II, ed. Establecimiento tipográfico de Antonio Marzo, Madrid, 1903, pp. 8 a 137.
 - GALLARDO CASTILLO, María Jesús, “Los bienes locales a la luz de la Ley Andaluza 7/1999, de 29 de septiembre”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, n. 13 (2001), pp. 2154 a 2169.
 - GALLARDO RUEDA, Arturo, “Fe pública y seguridad jurídica” *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 2, n.1 (1949), pp. 71 a 104.
 - “El Registro de la Propiedad y la doctrina de la seguridad jurídica”, en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. I, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 631 a 642.

- GALLEGO DEL CAMPO, Germán, "Ideología y progresismo en la legislación hipotecaria del XIX", RCDI, n. 574 (mayo-junio 1986), pp. 621 a 680.
- GALLEGO FERNÁNDEZ, Luis Antonio, "Cadenas de bloques y Registros de derechos", RCDI, n. 765 (enero-febrero 2018), pp. 97 a 141.
- GAMERO CASADO, Eduardo, "El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), T. I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 221 a 292.
 - "Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", REDA, n. 175 (enero-marzo 2016), pp. 15-27.
 - "Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos; especial referencia a la remunicipalización de servicios locales", RGDA, n. 52 (octubre 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=52 (último acceso: 12 de abril de 2020).
- GAMERO RUIZ, Eva y RODRÍGUEZ MORAL, Javier, "El curso legal del agua en España: dominio público, recurso natural y recurso paisajístico", RGDA, n. 51 (mayo 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=51 (último acceso: 8 de marzo de 2020).
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, "El «sector público» como referente actual del Derecho Administrativo", RAP, n. 209 (mayo-agosto 2019), pp. 175 a 208.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, "La responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas", en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 603 a 672.
- GARCÍA ARANGO Y CANGAS, Ladislao, "Elementos de hecho (boceto)", RCDI, n. 259 (diciembre 1949), pp. 772 a 786.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Sobre la imprescriptibilidad del dominio público", RAP, n. 13 (enero-abril 1954), pp. 11-52.
 - "Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa", en Anuario de Derecho Civil, T. VIII, fascículo IV (octubre-diciembre 1955), pp. 1023 a 1166.
 - *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo I, ed. Facultad de Derecho, Madrid, 1979.
 - "Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración", REDA n. 52 (octubre-diciembre 1986), pp. 485 a 508.
 - y FERNÁNDEZ, RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 8ª ed., ed. Civitas, Madrid, 2002.

- “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador”, RAP, n. 159 (septiembre-diciembre 2002), pp. 173-206.
- “Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado como autor de una ley declarada inconstitucional”, RAP, n.166 (enero/abril 2005), pp. 99 a 147.
- “Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración”, en VVAA., *Libro-homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, II Volúmenes, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2006.
- GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "Motivos de suspensión y motivos de denegación (defectos subsanables e insubsanables)", RCDI n, 525 (marzo-abril 1978), pp. 189 a 309.
 - *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. T. I, ed. Civitas, Madrid, 1988.
 - "La función registral calificadora, la protección de los consumidores y la cláusula penal en los autos del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.", RCDI n. 610 (mayo-junio 1992), pp. 1313 a 1358.
 - *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. T. III, ed. Civitas, Madrid, 2002.
 - “Teoría general de los bienes y de las cosas”, RCDI, n. 676 (marzo-abril 2003), pp. 919 a 1031.
 - *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, 5ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2006.
 - "La calificación registral", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. I, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 189 a 225.
 - *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, 8ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2014.
 - *La finca registral y el catastro*. ed. Aranzadi, Navarra, 2016.
- GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio, "Identificación de fincas registrales e incorporación de la calificación administrativa correspondiente", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, ed. Aranzadi, Navarra, 2011, pp. 169 a 212.
 - "Régimen de las operaciones registrales sobre los bienes de las administraciones públicas", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 285 a 307.
- GARCÍA HERGUEDAS, María Purificación, "El Registro de la Propiedad Inmobiliaria en el sistema de seguridad jurídica en España", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*,

- ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, pp. 135 a 320.
- GARCÍA-MONCÓ, Alfonso, “A propósito del régimen jurídico-financiero del patrimonio de las Administraciones Públicas”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco, (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010, pp. 207 a 232.
 - GARCÍA OVIEDO, Carlos, “La teoría del dominio en la nueva Ley de Bases de Régimen Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 28 (1946), pp. 549 a 561.
 - GARCÍA RUBIO, Fernando y FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, *La responsabilidad de las Administraciones públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*, ed. Atelier, Barcelona, 2017.
 - GARCÍA TORRES, Jesús, “Art. 9.3”, en PÉREZ TREMP, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.), *Comentario a la Constitución española. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 251 a 262.
 - GARCÍA-TREVIJANO, Ernesto, “Primera aproximación a la reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro”, *La Buhaira*, revista del Decanato de Registradores de Andalucía Occidental, n. 5 (junio 2015), pp. 11 y 12.
 - GARCÍA VIDAL, Ángel, “Dominio público, bienes demaniales y bienes patrimoniales de la administración: relación con los bienes inmateriales protegidos por el derecho mercantil”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*. ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. II, pp. 55 a 110.
 - GARCÍA PÉREZ, Marta, "La indeterminación del dominio público martítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados", *RAP* n. 169 (enero-abril 2006), pp. 189 a 218.
 - GARRIDO FALLA, Fernando, “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, *RAP*, n. 119 (mayo-agosto 1989), pp. 7 a 48.
 - “Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa”, *REDA*, n. 94 (segundo trimestre 1997), pp. 173 a 188.
 - GAUDEMET, Yves, “El futuro del derecho de las propiedades públicas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 40 (octubre-diciembre 2000), pp. 11 a 24, traducido por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio.
 - GAYARRE CONDE, Iván, "Extinción de la propiedad por acto de Estado y disposición de la Ley", en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005, pp. 263 a 290.
 - GIL DE PAREJA, Cesáreo, *Urbanismo, normas, números y planos*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2009.

- GIL CORTIELLA, Arcadio, “Ley de Costas versus Ley Hipotecaria”, Revista 4,30 de los Registradores de la Comunidad Valenciana. Número 74 (1ª quincena abril 1991), pp. 6 a 25.
- GIMENO Y GÓMEZ LAFUENTE, Juan Luis, "La calificación en la publicidad formal", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, T. III, pp. 2445 a 2454.
- GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier, “La calificación registral en el pensamiento de del Jerónimo González. Su vigencia actual”, RCDI, n. 619 (noviembre-diciembre de 1993), pp. 1853 a 1899.
 - “Inscripción de estaciones de servicio en el Registro de la Propiedad”, BCNR, n. 307 (enero 1994), pp. 65 a 69.
 - “Principio de especialidad registral”, RCDI, núm. 625, noviembre-diciembre 1994, p. 2389 y ss.
 - *Análisis histórico de la Calificación del Registrador*, conferencia recogida en el Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña, n. 55 (junio 1994), pp. 136 a 144.
 - *Práctica hipotecaria*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1996.
 - “La hipoteca de la concesión de obra pública y su conexión con la normativa hipotecaria”, RCDI n. 676 (marzo-abril 2003), pp. 1033-1070.
 - "La calificación negativa: defectos subsanables e insubsanables", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. II, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 1416 a 1441.
 - (Edi.) *La calificación registral*, III Tomos, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008.
 - “La calificación de documentos administrativos”, en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. II, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 1243 a 1245.
 - (Coord.) *Homenaje al profesor Cuadrado Iglesias*, 2 Tomos, ed. Aranzadi, Navarra, 2008.
 - “Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro”, Revista CT: Catastro, n. 84 (agosto 2015), pp. 13-26.
- GÓMEZ JENÉ, Francisco Javier, “La enajenación de bienes inmuebles de la Comunidad Autónoma de Castilla y León”, BCNR n. 9 (noviembre 1995) pp. 2029 a 2030.
- GÓMEZ PAVÓN, Rafael, "Comentarios a la calificación registral" RCDI n. 249 (febrero 1949), pp. 109 a 112.
- GÓMEZ PERALS, Miguel, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*. ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2004.
 - “Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro: ¿coordinación?”, RCDI, n. 699 (enero-febrero 2007), pp. 93 a 139.

- “Aplicación de la teoría de las bases gráficas al procedimiento inmatriculador del art. 206 de la Ley Hipotecaria”, RCDI, n. 707 (mayo-junio 2008), pp. 1321 a 1344.
- y FEMENIA-RIBERA, Carmen, “La representación gráfica georreferenciada alternativa”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 77 a 107.
- GÓMEZ PUENTE, Marcos, “La impugnación jurisdiccional de la inactividad administrativa”, REDA, n. 107 (2000), pp. 325 a 349.
 - *La inactividad de la Administración*, 4ª ed., ed. Aranzadi, Pamplona, 2011.
 - *La Administración electrónica [El procedimiento administrativo digital]*, 1ª ed. electrónica, ed. Aranzadi, 2019 (accesible en: <https://proview.thomsonreuters.com/>).
- GÓMEZ VALLE, Belén, “Publicidad registral de los suelos contaminados”, en Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2007, pp. 617 a 632.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., “Enajenación y gravamen de los bienes del patrimonio del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 641 a 680.
 - (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.
 - *Sociedades estatales de Obras Públicas*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
 - “Cuestiones del régimen general del dominio público”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V., (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015., pp. 89 a 160.
 - “Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 161 a 240.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en materia de aguas y obras hidráulicas”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1583 a 1640.
- GONZÁLEZ PALOMINO, "La liberación de cargas y la nueva Ley Hipotecaria", Revista general de legislación y jurisprudencia, 1945.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Naturaleza del procedimiento registral", RCDI n. 256 (septiembre 1949), pp. 575 a 586.
 - “Los efectos de la inscripción de los actos administrativos”, RAP, n. 74 (mayo-agosto 1974), pp. 9 a 37.

- “La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después”, RAP, n. 136 (enero-abril 1995), pp. 7 a 67.
- “Control jurisdiccional de la inactividad y de la vía de hecho”, Revista jurídica de la Comunidad de Madrid, n. 2 (1999).
- *Los derechos reales administrativos*, ed. Aranzadi, Navarra, Reimpresión 2016, p. 36.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El deslinde de las costas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.
 - “De nuevo sobre la jurisprudencia constitucional (STC 30/1996) sobre cuestiones prejudiciales e incidentales”, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, n. 1 (1999), pp. 1915 a 1928.
- GONZÁLEZ y MARTÍNEZ, Jerónimo, “Sobre la inscripción de los montes públicos”, RCDI n. 4 (abril 1925), pp. 275 a 278.
 - *Principios hipotecarios*, ed. Asociación de Registradores, Madrid, 1931.
 - *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil*, T. I, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp.537 a 549.
 - *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil* (originariamente publicado en la RCDI) T. II, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 539 a 561.
- GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, María, *El principio de especialidad registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2005 pp. 51 y ss.
 - “Cuestiones controvertidas sobre el art. 206 LH”, RCDI, n. 719 (mayo-junio 2010), pp. 1274 a 1281.
- GORDILLO CAÑAS, Antonio, “El objeto de la publicidad en nuestro sistema inmobiliario registral: la situación jurídica de los inmuebles y las limitaciones dispositivas y de capacidad de obrar del titular”, Anuario de Derecho Civil, n. LI-2 (abril 1998), pp. 423 a 632.
 - “La inscripción en el Registro de la Propiedad (su contenido causal, su carácter voluntario y su función publicadora de la realidad jurídico-inmobiliaria o generadora de su apariencia jurídica”, Anuario de Derecho Civil, Vol. 54, n. 1 (enero 2001), pp. 5 a 257.
- GRAGERA IBÁÑEZ, Gabriel, *Las bases gráficas registrales: La historia de un proyecto por definir*, disponible en <http://www.aireg.es/las-bases-graficas-registrales-la-historia-de-un-proyecto-por-definir-gabriel-gragera-ibanez-registrador-de-la-propiedad-de-nules-1/> (último acceso: 11 de marzo de 2019).
 - *La base gráfica registral. Historia de una necesidad*, (2009), disponible en http://www.registradors.cat/files/contenido/615_0_15.2_Bases_graficas_registrales_y_colaboracion_con_el_Catastro.pdf (último acceso: 1 de abril de 2019).
 - *Cartografía jurídica de la propiedad inmobiliaria. Tema I. Cuestiones generales*, disponible en <https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp->

- content/uploads/2017/02/Tema-1-de-Cartografia-juridica-de-la-propiedad-inmobiliaria.-Ley-13_2015.pdf (último acceso: 13 de mayo de 2019).
- *Cartografía jurídica de la Propiedad Inmobiliaria. Tema 2. Cuestiones generales*, disponible en <https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/03/Tema-2-de-Cartografia-juridica-de-la-propiedad-inmobiliaria.-Ley-132015.pdf> (último acceso: 16 de mayo de 2019).
 - *Cartografía jurídica de la Propiedad Inmobiliaria. Tema 4. El reflejo registral de la identificación gráfica y coordinación con el Catastro*, disponible en <https://registradorescomunidadvalenciana.org/wp-content/uploads/2017/07/Tema-4-de-Cartografia-jurfdica-de-la-propiedad-inmobiliaria.Ley-132015.pdf> (último acceso: 13 de mayo de 2019).
 - GRANT, Dont y WILLIAMSON, Ian P., “Declaración conjunta ONU-FIG de Bathurst sobre Gestión del territorio para un desarrollo sostenible: un reto para los topógrafos (I)”, *Topografía y cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía*, Vol. 18, n. 102 (2001), pp. 46 a 53.
 - “Declaración conjunta ONU-FIG de Bathurst sobre Gestión del territorio para un desarrollo sostenible: un reto para los topógrafos (II)”, *Topografía y cartografía: Revista del Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía*, Vol. 18, n. 103 (2001), pp. 48 a 55.
 - GUAITA, Aurelio, *Derecho Administrativo. Aguas, Montes, Minas*, 2ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1986.
 - GUASP DELGADO, Jaime, “La organización del Derecho Privado”, *RCDI*, n. 392-393 (enero-febrero de 1961), pp. 143 a 162.
 - GUGLIELMI, Gilles J., “*Open Data* y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público”, *RGDA*, n. 41 (enero 2016), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=41 (último acceso: 14 de noviembre de 2019).
 - GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio, *Guía sobre el Procedimiento Administrativo Común y especialidades*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
 - HERNÁNDEZ GIL, Francisco, *Introducción al Derecho Hipotecario*, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963.
 - HERNÁNDEZ IGLESIAS, Fermín, "La Ley Hipotecaria: precedentes", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. I, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp.621 y 622.
 - HERNÁNDEZ TORRES, Estefanía, *Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad*, ed. Reus, Madrid, 2018.
 - "La información territorial asociada en la reforma de la Ley Hipotecaria", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp.123 a 144.

- HERRAZ EMBID, Paloma, “Régimen general de las obras públicas”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª edi., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 355 a 432.
- HERRERO OVIEDO, Margarita, *La inmatriculación por título público*, ed. Dykinson, Madrid, 2006.
- HORGUÉ BAENA, Concepción, *El deslinde de costas*, ed. Tecnos, Madrid, 1995.
 - “Régimen de utilización de los bienes de dominio público”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, p. 163 a 191.
- HUERGO LORA, Alejandro, “La transacción y el arbitraje”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 247 a 290.
 - “Relaciones interadministrativas”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *op. cit.*, pp. 817 a 850.
- JÁIMEZ TRASSIERRA, M. Carmen, en PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS (Coord.), *Jurisprudencia civil comentada: Código Civil*, 3 Tomos, 2ª edi., ed. Comares, Granada, 2009, Tomo I, p. 837.
- JEREZ DELGADO, Carmen, *La buena fe registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2005.
 - “El sistema inmobiliario registral a la luz de la Ley 13/2015, de 24 de junio, ¿Nuevos principios hipotecarios?”, *Revista de Derecho Civil*, Vol. III, n. 1 (enero-marzo 2016), p. 15, disponible en <http://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/issue/view/22/showToc> (último acceso: 4 de octubre de 2019).
- JIMÉNEZ CLAR, Antonio, *Introducción al derecho civil patrimonial*, ed. Comares, Granada, 1994.
 - *Sobre la georreferenciación*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/01/AJC-TEXT0-1.pdf> (último acceso: 7 de marzo de 2019).
 - *Sobre el intercambio de la información territorial y el formato GML*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/01/AJC-TEXT0-002.pdf> (último acceso: 4 de septiembre de 2019).
 - *Conceptos y nociones básicas que emplea la Ley 13/2015, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro. Apartado 5.- sobre las relaciones entre las operaciones gráficas y las operaciones jurídicas*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/01/AJC-TEXT0-005.pdf> (último acceso: 15 de mayo de 2019).

- *Conceptos y nociones básicas que emplea la Ley 13/2015, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro. Apartado 10.- a modo de conclusiones*, disponible en https://www.notariosyregistradores.com/web/wp-content/uploads/2016/06/10-Antonio_Jimenez_Clar-Recapitulaci%C3%B3n.pdf (último acceso: 16 de mayo de 2019).
- "La incorporación de la representación gráfica del inmueble al catastro y al registro de la propiedad", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 109 a 121.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, "Negocios jurídicos sobre la concesión", en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas, 2004, pp. 475 a 489.
- JIMÉNEZ GALLEGO, Carlos, *La nueva coordinación realidad-Catastro-Registro*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, (versión electrónica accesible en <https://biblioteca.tirant.com>).
- JIMÉNEZ LÓPEZ, Jesús, "El contrato de concesión de obras", en GAMERO CASADO, Eduardo y GALLEGO CÓRCOLES, Isabel (Dir.), *Tratado de contratos del sector público*, Tomo III, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 2456 a 2521.
- JIMÉNEZ PLAZA, Isabel, "El deslinde administrativo", en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones públicas*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Las Rozas (Madrid), 2010, pp. 609 a 683.
- JORDANO FRAGA, Jesús, "Responsabilidad civil por daños al medio ambiente en Derecho Público: última jurisprudencia y algunas reflexiones de *lege data* y contra *lege ferenda*", REDA, n.107 (2000), pp. 351 a 371.
- KAUFMANN, Jürg, "Catastro 2014: una visión del sistema de Catastro futuro", Revista CT: Catastro, n. 45 (octubre 2002), pp. 83 a 91.
- LA RICA Y ARENAL, Ramón, "Una legislación genuinamente española", RCDI nn. 394-395 (marzo-abril 1961), pp. 432 a 444.
- LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral*, 2ª ed., Zaragoza, 1957.
 - y SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís, *Derecho inmobiliario registral*, 2ª ed., ed. Rialp, Barcelona, 1984.

"Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del registrador", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. I, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 483 a 576. Publicado originariamente en RCDI, n. 530 (enero-febrero 1979), pp. 75 a 186.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, "Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por la fauna silvestre", en QUINTANA LÓPEZ,

- Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1261 a 1297.
- LASARTE ÁLVAREZ, Carlos, *Curso de Derecho Civil Patrimonial. Introducción al Derecho*, 4ª ed. actualizada, ed. Tecnos, Madrid, 1993.
 - LASARTE ÁLVAREZ, Javier, “La financiación de las Comunidades Autónomas”, *Documentación administrativa*, n. 181 (1979), pp.413 a 443.
 - LASO BAEZA, Vicente, “El silencio positivo *contra legem* tras la Ley 4/1999, de 13 de enero. Una solución legal frustrada por el Tribunal Supremo”, en *RCDI*, n. 714 (julio-agosto 2009), pp. 2222 a 2230.
 - LASO MARTÍNEZ, José Luis, "Consecuencias registrales de las medidas medioambientales en materia de suelos potencialmente contaminados y sus implicaciones en los procesos urbanísticos de equidistribución", *RCDI*, n. 703 (septiembre-octubre 2007), pp. 2359 a 2367.
 - "Régimen de disposición de los bienes integrantes del denominado patrimonio municipal del suelo", en *VVAA.*, *El urbanismo desde la perspectiva del Registro de la Propiedad*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2013, pp. 597 a 610.
 - LÁZARO MARTÍNEZ DE MORENTÍN, Patricia, “El patrimonio de la Comunidad de Madrid (especial referencia al patrimonio de la Administración Institucional)”, *RAP*, n. 131 (mayo-agosto 1993), pp. 407 a 454.
 - LOBATO GÓMEZ, J. Miguel, “Limitaciones del dominio privado en el litoral español”, *RCDI*, n. 608 (enero-febrero 1992), pp. 11 a 47.
 - LON GARCÍA, Antonio, “La distribución de competencias en materia de patrimonios públicos. El carácter básico de la LPAP”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 111 a 147.
 - LOPERENA ROTA, Demetrio, “Administración pública y restauración ambiental”, *Actualidad jurídica Aranzadi* n. 634 (2004), pp. 1 a 7.
 - LÓPEZ DE HARO, Carlos, *Tratado de legislación hipotecaria*, ed. Hijos de Reus Editores, Madrid, 1918, pp. 48 a 50.
 - LÓPEZ FERIA, Alfonso, “Urbanismo y zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional”, *RGDA*, n. 46 (octubre 2017), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=46 (último acceso: 10 de febrero de 2020).
 - LÓPEZ FRÍAS, María Jesús, “Las vicisitudes de los propietarios de inmuebles situados en un conjunto histórico: el deber de conservación y sus límites”, *RCDI*, n. 669 (enero-febrero 2002), pp. 53 a 96.
 - “Las casas cueva: un análisis de las cuestiones jurídicas que plantean”, *RCDI*, n. 756 (julio-agosto 2016), pp. 1993 a 2026.
 - LÓPEZ LARA, Enrique, POSADA SIMEÓN, Carlos y MORENO NAVARRO, Jesús Gabriel, “Los sistemas de información geográfica”, *I congreso de Ciencia*

- Regional de Andalucía. Andalucía en el umbral del siglo XXI*, ed. Universidad de Cádiz, 1998, pp. 789 a 804.
- LÓPEZ MÉDEL, Jesús, *Teoría del Registro de la Propiedad*, 3ª ed. (facsímil de la de 1959), ed. Imprenta Bolaños y Aguilar, Madrid, 1991.
 - LÓPEZ MENUDO, Francisco, “Las aguas”, *RAP*, n. 2000 (mayo-agosto 2016), pp. 251 a 276.
 - LÓPEZ PELLICER, José Antonio, "El llamado mercado del agua en la ley 46/1999" en *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el siglo XXI: libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*, ed. Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, Murcia, 2001, pp. 355 a 377.
 - LÓPEZ PÉREZ, Fernando, *El régimen jurídico de obtención del suelo destinado a dotaciones públicas*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2014 (edición electrónica accesible en <https://proview.thomsonreuters.com>).
 - LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Navarra, 2012.
 - “De los parques nacionales a la conservación de la biodiversidad”, *RAP*, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 213 a 230.
 - LÓPEZ TOMÁS, Antonio, *Reforma Ley 39/2015. Novedades y especialidades en materia sancionadora y de responsabilidad patrimonial*. ed. Fe d’erratas, Madrid, 2017.
 - LÓPEZ Y LÓPEZ, Ángel M., *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
 - LOZANO CUTANDA, Blanca, “Régimen sancionador”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 889 a 923.
 - “Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo”, *RAP*, n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 409 a 438.
 - LUCAS TOBAJAS, Ana, *El sector telefónico. Evolución y últimas propuestas*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016 (versión electrónica disponible en <https://biblioteca.tirant.com>).
 - MANENT ALONSO, Luis, “Tipología de contratos (II): los contratos de concesión de obras y servicios”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco y MANENT ALONSO, Luis, *La Ley de Contratos del Sector Público*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 149 a 183.
 - MANTECA VALDELANDE, Víctor, “Responsabilidad patrimonial administrativa concurrente con la de sujetos de derecho privado”, *Actualidad Administrativa*, n. 5 (2010), p. 3.
 - MANZANO SOLANO, Antonio, "Las instituciones registrales en los países occidentales", en MANZANO SOLANO, Antonio, *Estudios sobre la publicidad registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2009, pp. 69 a 104.

- "Sobre la inembargabilidad de los bienes de las entidades locales", en MANZANO SOLANO, Antonio, *Estudios sobre la publicidad registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2009, pp. 551 a 564
- y MANZANO FERNÁNDEZ, María del Mar, *Instituciones de Derecho Real Inmobiliario*, ed. Fundación Registral, Colegio de Registradores, Madrid, 2008.
- MARÍN PÉREZ, Pascual, *Derecho Civil*, Vol. III, ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- MARTÍN DELGADO, Isaac, "La repercusión de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el contexto del Estado autonómico", RAP, n. 199 (enero-abril 2016), pp. 51 a 92.
- MARTÍN MARTÍN, Álvaro, "Patente ilegalidad del artículo 36 del Reglamento General de Costas", RCDI, n.768 (julio-agosto 2018), pp. 2018 a 2059.
- MARTÍN PARDO, Antonio, *Los daños sociales derivados del delito urbanístico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- MARTÍN REBOLLO, Luis, "La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general reflexión crítica", Documentación Administrativa, nn. 237-238 (enero-junio 1994), pp.11 a 104.
 - "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones", RAP, n. 150 (septiembre-diciembre 1999), pp. 317-371.
 - "Nuevos planteamientos en materia de responsabilidad de las Administraciones públicas" en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. III, ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 2781 a 2826.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y de sus instituciones*, 2.ª ed., ed. Civitas, Madrid, 1996.
- MARTÍNEZ ESCRIBANO, Celia, "Información ambiental asociada a las bases gráficas registrales: su posible valor jurídico", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena, *El impacto de las nueva tecnologías en la publicidad registral*, ed. Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 333 a 343.
 - "La calificación registral de la representación gráfica de fincas", Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial, n. 43 (2017), pp. 61 a 90.
- MARTÍNEZ GARCÍA, Eduardo José, "Relaciones Catastro-Registro", RCDI, n. 641 (julio-agosto 1997), pp. 1379 a 1404.
- MARTÍNEZ LAFUENTE, Antonio, *La tasa por utilización o aprovechamiento especial del dominio público en la Doctrina de los Tribunales de Justicia*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2011.

- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Fernando, “La última reforma de la Ley Hipotecaria”, *La Buhaira*, revista del Decanato de Registradores de Andalucía Occidental, n. 5 (junio 2015), pp. 13 a 17.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, Luis, “Servidumbres ecológicas o ambientales”, RCDI, n. 775 (septiembre-octubre 2019), pp. 2319 a 2350.
- MARTÍNEZ VELENCOSO, Luz M., *La transmisión de la propiedad de bienes inmuebles en el Derecho alemán. Aspectos registrales*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2004.
- MATEO VILLA, Íñigo, "Comentario al artículo 9", en DOMÍNGUEZ LUELMO, Andrés (Dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, 2ª edi., ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 175 a 192.
- MECO TÉBAR, Fabiola, “A vueltas con una ‘desbocada’ Ley de Costas o cuando el dominio público y la función social se hacen saltar por la ventana”, en BLASCO GASCÓ, Francisco de P., CLEMENTE MEORO, Mario E., ORDUNA MORENO, Francisco Javier, PRATS ALBENTOSA, Lorenzo y VERDERA SERVER, Rafael (Coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Vicente L. Montés Penedés*, Tomo I, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 1617 a 1636.
- MEDINA ALCOZ, Luis, “Confianza legítima y responsabilidad patrimonial”, REDA, n. 130 (abril-junio 2006), pp. 275 a 326.
- MEDINA CALZADILLA, María Aránzazu, “La aplicación de la base gráfica registral por los Tribunales y la Dirección General de los Registros y del Notariado, con especial referencia al problema de identidad de la finca”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, número monográfico de la Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial, 2011, pp. 235 a 260.
- MELERO CANDIL, José María, "Medio ambiente: perspectiva constitucional y protección penal", en VVAA., *Homenaje en memoria de Joaquín Lanzas y de Luis Selva*, T. II, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, T. II, pp. 1655 a 1676.
- MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando P., *La función de la fe pública registral en la transmisión de bienes inmuebles. Un estudio del sistema español con referencia al alemán*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.
 - y GALLEGO FERNÁNDEZ, Luis A., “Contratos automatizados, Cadenas de bloques y Registros de la Propiedad”, RCDI n. 778 (febrero-marzo 2020), pp. 851 a 957.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El dominio público como institución jurídica: configuración histórica y significado actual en el Derecho público español”, *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 10 (2004), pp. 209 a 223.
 - “Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales. Comentario a la STSJ de Madrid de 6 de octubre 2004 (Ciudad de Fútbol de Las Rozas)», en *Revista Jurídica de Deporte y*

Entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música, n. 13 (2005), pp. 15 a 31.

- “El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007 pp. 41 a 84.
- “El derecho al agua en la legislación española”, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, n. 15 (2011), pp. 55 a 86.
- “El agua como bien jurídico global: el derecho humano al agua”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 2012, pp. 187 a 202.
- “Costas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano, y PALOMAR , Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, V. II, pp. 251 a 339.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (arts. 139 y 141 LRJPAC)”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª edi., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 37 a 90.
- MERINO ESCARTÍN, Félix, *Reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro*, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/web/normas/destacadas/reforma-de-la-ley-hipotecaria-y-del-catastro/#ii-reforma-de-la-ley-hipotecaria> (último acceso: 13 de mayo de 2019).
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *La extinción de la concesión de servicio público*, ed. La Ley, Madrid, 1992.
 - (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª edi., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010.
 - “Objeto y ámbito de aplicación de la ley”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª edi., ed. El consultor de los Ayuntamientos (La Ley), Madrid, 2010, pp. 25 a 36.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, ed. Civitas, Madrid, 2002.
 - “Adquisición de bienes y derechos a título oneroso. Arrendamiento de inmuebles. Conservación de los bienes”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 611 a 640.

- MIRANDA HITTA, Jesús S., "La Ley del Catastro Inmobiliario (I)", Revista CT: Catastro, n. 48 (julio 2003), pp. 7 a 29.
- MONTERO GONZÁLEZ, Severiano, "La progresiva inscribibilidad en el Registro de la Propiedad de los bienes y los actos de las Administraciones públicas", en VVAA., *Homenaje en memoria de Joaquín Lanzas y de Luis Selva*, T. II, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1998, pp. 1017 a 1082.
- MONTERO PASCUAL, Juan José, RAMOS MELERO, Rodolfo y GANINO, Mariarosaria, *Competencia en el mercado ferroviario. La liberalización del transporte de viajeros*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación, "El régimen común del patrimonio de los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas", en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, pp.113 a 161.
- MORALES MORENO, Antonio Manuel, "Significado general de la Ley Hipotecaria de 1946", en VVAA., *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, pp. 11 a 36.
- MORENO GARCÍA, Javier, "La responsabilidad patrimonial del legislador derivada de las prohibiciones de explotaciones extractivas en espacios naturales protegidos. A propósito de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 4 de marzo de 2015 (Rec. N.º 455/2012)", RVAP, n. 103 (septiembre-diciembre 2015), pp. 257 a 309.
- MORENO MOLINA, Ángel M., "Art. 132", en PÉREZ TREMPES, Pablo y SAIZ ARNAIZ, Alejandro (Dir.), *Comentario a la Constitución española. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 1835 a 1846.
- MORENO MOLINA, José Antonio, "Protección jurídica de los montes", en PAREJO ALFONSO, Luciano, PALOMAR ORTEGA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, V. II, pp. 391 a 422.
 - "Las novedades en la regulación por las Leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas", REDA, n. 179 (julio-septiembre 2016), pp. 87-109.
- MUGA MUÑOZ, José Luis, "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas", Revista General de Derecho Administrativo, n. 4 (diciembre 2003).
- MUNAR BERNAT, Pedro A., "Los monumentos históricos", en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 35 a 55.
- MUÑOZ CARIÑANOS, Fernando y GARCÍA GARCÍA, José Manuel, "Identificación de fincas rústicas", RCDI n. 505 (noviembre-diciembre 1974), pp. 1319 a 1415.

- MURGA FERNÁNDEZ, Juan Pablo, “Desafectación tácita de bienes de dominio público y la configuración del presupuesto de la buena fe del principio de fe pública registral; a propósito de la STS de 12 de enero de 2015”, BCNR, n. 15 (marzo 2015), pp. 175 a 179.
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María, *Los instrumentos de gestión del dominio público hidráulico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 93 y ss.
- NAVARRO HERAS, Belén, “Una reforma muy esperada”, Revista CT: Catastro, n. 84 (agosto 2015), pp. 7 a 12.
- NAVARRO MUNUERA, Andrés Eduardo, “El papel de la jurisdicción contencioso-administrativa en la garantía de la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos a través de la institución de la responsabilidad patrimonial de la administración”, en MONTORO Y CHINER, M. Jesús (Coord.), *La justicia administrativa. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta*, ed. Atelier, Barcelona, 2003, pp. 629 a 663.
- NIETO CAROL, Ubaldo, “El modelo económico de la Constitución”, en GARRIDO MAYOL, Vicente y NIETO CAROL, Ubaldo (Dir.), *La Constitución en su 40 aniversario*, ed. Colegio Notarial de Valencia y Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 169 a 226.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, originariamente en RAP n. 37 (1962), reproducido en Documentación Administrativa, n. 208 (1986), pp. 75 a 126.
 - *Los bienes comunales*, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964.
 - “La inactividad material de la Administración: veinticinco años después”, Documentación Administrativa, n. 208 (1986), pp. 11 a 64.
 - Prólogo a CORDERO, Eduardo, *Dominio público, bienes públicos y bienes nacionales. Bases para la Reconstrucción de una Teoría de los Bienes Públicos*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 9 a 18
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Responsabilidad por daños ambientales”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo II, 2ª edi., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1225 a 1259.
- NÚÑEZ LOZANO, María del Carmen, *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- O’CALLAGHAN MUÑOZ, Xavier, *Código Civil: comentado y con jurisprudencia*, 6ª edi., La Ley, Madrid, 2008.
 - *Compendio de Derecho Civil*, V Tomos, 2ª edi., ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2017.
- OLIVA IZQUIERDO, Antonio Manuel, *La nueva coordinación Registro-Catastro*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid, 2016.

- OLIVER Y ESTELLER, Bienvenido, *Derecho Inmobiliario español*, T. I, ed. Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1892.
- OLLÉN, Joakim, “La información del territorio en la UE: situación y perspectivas”, *Revista CT: Catastro*, n. 45 (octubre 2002), pp. 29 a 36.
- ORDUÑA MORENO, Francisco Javier, DE LA PUENTE ALFARO, Fernando (Dir.), *Los sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho europeo*, Aranzadi, Navarra, 2009.
 - y AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo (Dir.), *Comercio, Administración y Registros electrónicos*, ed. Aranzadi, Navarra, 2009.
- OREIRO ROMAR, José Ángel, *La responsabilidad patrimonial urbanística en la jurisprudencia*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- ORTEGA GIRONÉS, Fernando, “Patrimonio de las Administraciones Públicas: aspectos registrales”, *BCNR*, n. 147 (junio 2008), pp. 1573 a 1592.
- PALACIOS CRIADO, Francisco, “Registro de la Propiedad y medio ambiente: orden y progreso”, en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XV Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2007, pp. 751 a 770.
- PAÑOS PÉREZ, Alba, “El Registro de la Propiedad como sistema de garantía en la era de la *Blockchain*”, *RCDI*, n.776 (noviembre-diciembre 2019), pp. 2905 a 2941.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo. Tomo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*. 14ª ed., ed. Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013.
 - *Derecho Administrativo. Tomo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 23ª ed., ed. Ediciones Académicas, Madrid, 2017.
- PARDO NUÑEZ, Celestino, "Seguridad del tráfico inmobiliario y circulación del capital", en *RCDI*, n. 623 (julio-agosto 1994), pp. 1522 a 1561.
 - "Valoración analítica de los sistemas registrales", en *Ponencias y Comunicaciones presentadas al XVI Congreso Internacional de Derecho Registral*, T. II, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2010, pp. 1073 a 1118.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, “Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general”, *RAP*, n. 100-102 (enero-diciembre 1983), pp. 2379-2422.
 - “El régimen de utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp.433 a 474.
 - “El silencio administrativo, especialmente el de sentido estimatorio, como aporía. Apuntes de una posible vía de superación”, en PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.), *El silencio en la actividad de la Administración Pública*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 11 a 31.
 - y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013. 2 Vols.

- “La *summa divisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las administraciones y el dominio público”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013. 2 Vols., vol. 1, pp. 49 a 100.
- “El régimen jurídico legal general de los bienes públicos”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013. 2 Vols., vol. 1, pp. 123 a 221.
- y VIDA FERNÁNDEZ, José (Coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017
- PAREJO GÁMIR, Roberto. *Protección registral y Dominio Público*, ed. EDERSA, Madrid, 1975.
 - “Transmisión y gravamen de concesiones administrativas”, RAP n. 107 (mayo-agosto 1985), pp. 7 a 78.
 - *Cuestiones hipotecarias de Derecho Administrativo*, ed. Consejo General del Notariado, 2002.
- PAREJO NAVAJAS, Teresa, “Las vías pecuarias”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. II, pp. 603 a 625.
- PARRA LUCÁN, María Ángeles, “La responsabilidad civil de notarios y registradores: estudio jurisprudencial”, en MORENO MARTÍNEZ, Juan Antonio (Coord.), *La responsabilidad civil y su problemática actual*, ed. Dykinson, Madrid, 2007, pp. 821 a 884.
- PASTOR RUIZ, Federico, “La responsabilidad de la Administración actuante”, en *Actualidad Administrativa*, 2019, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp.85 a 103.
- PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), comentario al art. 1936 CC, en PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS, Ana (Coord.), *Jurisprudencia civil comentada: Código Civil*, 3 Tomos, 2ª edi., ed. Comares, Granada, 2009, Tomo III, p. 4053.
- PAU PEDRÓN, Antonio, "Efectos de la inscripción en la constitución de los derechos reales", en RCDI, n. 625 (noviembre-diciembre 1994), pp. 2187 a 2212.
 - "La teoría de los principios hipotecarios", en VVAA., *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, pp. 39 a 76.
 - *La convergencia de los sistemas registrales en Europa*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2004.
 - “Los rasgos del moderno Derecho Hipotecario”, *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n. 35 (2005), pp. 579 a 608.
 - “Los jardines históricos: naturaleza, cultura y derecho”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica*

del patrimonio inmobiliario histórico, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 187 a 226.

- *Del señorío de realengo al Patrimonio Nacional*, ed. Colegio de Registradores, Madrid, 2014.
- PECES MORATE, Jesús Ernesto, “La responsabilidad administrativa. El nexo causal. Últimas orientaciones jurisprudenciales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, n. 8 (junio 2005), pp. 75 a 83.
- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, Manuel, *Derechos Reales, Derecho Hipotecario*, 2ª ed., ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1986.
- PEÑA LÓPEZ, Fernando, *La culpabilidad en la responsabilidad civil extracontractual*, ed. Comares, Granada, 2002.
- PÉREZ ANDRÉS, Eloísa, “El deslinde de vías pecuarias y su control judicial”, *RAAP*, n. 59 (julio-agosto 2005), pp. 75 a 116.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor, MEZO, Josu y ÁLVAREZ MIRANDA, Berta, *Política y economía del agua en España*, ed. Círculo de empresarios, Madrid, 1996, pp. 106 y ss.
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, “Obra nueva y reformas en construcciones ubicadas parcialmente en la servidumbre de protección (interpretación de la disposición transitoria décimocuarta del reglamento general de costas)”, en VAQUER CABALLERÍA, Marcos, MORENO MOLINA, Ángel Manuel y DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio (Coord.), *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 3085 a 3109.
- PÉREZ PÉREZ, Emilio, *La propiedad inmobiliaria, sus formas y su inscripción registral: propiedad agraria, forestal, de las aguas, de las minas, urbanística, horizontal y de los complejos inmobiliarios privados*, 2ª ed., ed. Bosch, Barcelona, 2004, p. 513.
- PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ-ARRACO, José Manuel, “Notas sobre la propiedad y las cosas en el Derecho Español de la Recepción”, en VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005, pp. 13 a 45.
- PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, Ignacio, “Los montes del Real Patrimonio y la desamortización (1811-1879)”, *RAP*, n. 199 (enero-abril 2016), pp. 93 a 152.
- PICÓN ARRANZ, Alberto, “El principio «non bis in idem» en la protección del medio ambiente”, *RVAP*, n. 114 (mayo-agosto 2019), pp. 381 a 402.
- PLAZA MARTÍN, Carmen, “El dominio público hidráulico”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 877 a 1093.
- PLEITE GUADAMILLAS, Francisco, “Régimen patrimonial de los entes instrumentales”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, p. 659 a 702.

- POMED SÁNCHEZ, Luis, “Bienes de los órganos constitucionales”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 287 a 321.
- PONCE SOLÉ, Juli, “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, *RAP*, n. 162 (septiembre-diciembre 2003), pp. 89 a 144.
 - “Cesión y permuta de bienes y derechos”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 681 a 727.
- PONS PORTELA, Miquel, “La acción popular en asuntos medioambientales”, *RAP*, n. 206 (mayo-agosto 2018), pp. 179 a 209.
- POVEDA MURCIA, José, "Faltas subsanables e insubsanables", *RCDI* n. 523 (febrero 1942), pp. 65 a 83.
- PRADA ÁLVAREZ-BUYLLA, Plácido, "La calificación registral como proceso de aplicación del Derecho", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, 2ª ed., T. II, ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 907 a 943.
- PRADO GASCÓ, Víctor J., “El sistema de bases gráficas como instrumento de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro”, *RCDI*, n. 746 (noviembre-diciembre 2014), pp. 3145 a 3203.
 - “Interpretación del CORPME de la reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro”, *La Buhaira*, revista del Decanato Territorial de los registradores de Andalucía Occidental. Número 5 (junio 2015), pp.7 a 10.
- PUIG BRUTAU, José, *Compendio de Derecho Civil*, Vol. III, ed. Bosch, Barcelona, 1989.
- PUIG PEÑA, Federico, *Tratado de Derecho Civil Español*, 2ª ed., T. III "Hipoteca", Vol. II, ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1958.
- PUYAL SANZ, Pablo.” Los servicios de información catastral para la coordinación con el Registro de la Propiedad”, *La Buhaira*, revista del Decanato Territorial de los registradores de Andalucía Occidental. Número 8 (marzo 2016), pp. 4 a 12.
 - *El nuevo régimen de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016.
 - “Los nuevos servicios de información catastral a los notarios para la ejecución de la Ley 13/2015”, *El Notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, n. 68 (julio-agosto 2016), pp. 46 a 51.
 - *Derecho catastral*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018.
- QUINTANA LÓPEZ, “La responsabilidad del Estado legislador”, en *RAP*, n. 135 (septiembre-diciembre 1994), pp.103 a 147.
 - (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, II Tomos, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, “Urbanismo y patrimonio de las Administraciones Públicas”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 851 a 887.
- REBOLLO PUIG, Manuel, “La reclamación de la indemnización, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª ed., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 91 a 182.
- REDONDO TRIGO, Francisco, “La adquisición de capital social del concesionario público, ¿un supuesto de cesión contractual a los efectos de autorización administrativa?”, RCDI n. 764 (noviembre-diciembre 2017), pp. 3327 a 3344.
- REMÓN PEÑALVER, Jesús, "El documento administrativo y el Registro", en GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (Edi.), *La calificación registral*, T. II, 2ª ed., ed. Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 1257 a 1274.
- REQUEJO LIBERAL, Jorge, *Descripción geográfica de fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-base)*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.
- REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, “El Derecho administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, n. 141 (enero 1995), pp. 121 a 180.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo y FERNÁNDEZ NIETO, Amador, “La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados?”, *RVAP*, n. 105 (mayo-agosto 2016), pp. 453 a 471.
- RIVERO YSERN, Enrique, "Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo", *RAP*, n. 52 (enero-abril 1952), pp. 201 a 263.
- ROCA SASTRE, Ramón María, ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Derecho Hipotecario*, T. II., 7ª ed., ed. Bosch, Barcelona, 1976.
 - y BERNÁ I XIRGO, Joan, *Derecho Hipotecario*, Tomo I, 9ª ed., ed. Bosch, Barcelona, 2008.
- RODOTÁ, Stefano, *El terrible derecho. Estudios sobre la propiedad privada*, ed. Civitas, Madrid, 1986.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Afectación, desafectación y mutaciones demaniales”, en HORGUÉ BAENA, Concepción (Dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, pp. 85 a 111.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, María del Pino, “El dominio público marítimo-terrestre: la parte terrestre”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 751 a 876.
- RODRÍGUEZ MOURULLO, Gonzalo, "La protección penal del Patrimonio histórico", en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 269 a 291.

- RODRÍGUEZ OTERO, Lino. *Instituciones de derecho hipotecario*. 1ª ed., ed. Dijusa, Madrid, 2007, 3 tomos.
 - “La feliz frase de el registrador como fiscal de los ausentes”, en <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2011-lino-registrador-fiscal-ausentes.htm> (consultado el 24 de septiembre de 2019).
- ROMANÍ CALDERÓN, J., “Carácter de la función calificadora, ¿es de naturaleza judicial o administrativa?”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 26 (febrero de 1927), pp. 81 a 86.
- ROSA MORENO, Juan, “Regímenes específicos. Propiedades especiales. Dominio hidráulico”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, pp. 341 a 390.
- ROSELLÓ VILA, Andrea, *Las expropiaciones forzosas en el ámbito municipal*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, versión electrónica accesible en <https://biblioteca.tirant.com>.
- RUANO BORRELLA, Juan Pablo, “Los entes administrativos. Su personalidad jurídica, capacidad, bienes y actuación respecto a ellos: inscripción de dichos bienes”, *RCDI*, n. 577 (noviembre-diciembre 1986), pp. 1767 a 1812. Nota complementaria en *RCDI* n. 578 (enero-febrero 1987), pp. 107 y 108.
- RUIZ BURSÓN, Francisco Javier, “La jurisprudencia registral y la Ley de Costas”, *BCNR*, n. 1 (3ª época, enero 2014), pp. 31 a 38.
 - “Licencias urbanísticas y silencio administrativo”, *RGDA*, n. 53 (enero 2020), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=53 (último acceso: 20 de abril de 2020).
- RUIZ IDARRAGA, Rosa, “La protección de los inmuebles arqueológicos en la Ley de Patrimonio histórico Español y la legislación autonómica”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 227 a 248.
- RUIZ-RICO RUIZ, José Manuel y CASADO CASADO, Belén, comentario al art. 384 CC, en PASQUAU LIAÑO, Miguel (Dir.), ALBIEZ DOHRMANN, Klaus Jochen y LÓPEZ FRÍAS, Ana (Coord.), *Jurisprudencia civil comentada: Código Civil*, 3 Tomos, 2ª ed., ed. Comares, Granada, 2009, T. I, pp. 919 a 926.
- SABORIDO SÁNCHEZ, Paloma, *Reflexiones sobre el tercero hipotecario*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2008.
- SAINZ MORENO, Fernando, “El dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza, cincuenta años después de la fundación de la «Revista de Administración Pública»”, *RAP* n. 150 (septiembre-diciembre 1999), pp. 477 a 514.
- SALINAS ALCEGA, Sergio, “Derecho Internacional de aguas”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Diccionario de Derecho de aguas*, ed. Iustel, Madrid, 2007, pp. 598 a 630.

- SALMERÓN MANZANO, Esther María, *Efectos jurídicos de la identificación gráfica registral*, ed. Wolters Kluger España, Las Rozas (Madrid), 2016.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *La afectación de los bienes de dominio público*, ed. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979.
- SÁNCHEZ CALERO, Francisco Javier y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca, *Manual de Derecho Inmobiliario Registral*, 5ª edi., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca, *La inscripción de los bienes públicos*, ed. Fundación Registral, 2009.
- SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, número monográfico de la Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial, 2011.
 - “La Directiva INSPIRE y los sistemas registrales europeos”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, número monográfico de la Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial, 2011, pp. 23 a 49.
 - “Nuevas tendencias en materia de Administración del territorio. En particular, de la necesidad de reingenierización del registro de la propiedad”, *Revista de Derecho Civil*, Vol. 5, n. 2 (abril-junio 2018), pp. 57 a 79.
 - y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018,
 - y GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio, "El deslinde registral de fincas inscritas", en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 179 a 195.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, ed. Tecnos, Madrid, 1994.
 - “Los bienes públicos en general”, en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, ed. Tecnos, Madrid, 1997, pp. 27 a 52.
 - *Derecho Administrativo. Parte general*, undécima edi., ed. Tecnos, Madrid, 2015.
 - “El retorno del Derecho administrativo”, *RAP*, n. 206 (mayo-agosto 2018), pp. 37 a 66.
- SÁNCHEZ ROBERT, María José, *El delito urbanístico (Artículo 319 del Código Penal Español)*, ed. Dykinson, 2014 (versión electrónica, accesible en <https://proview.thomsonreuters.com>).

- SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, Inmaculada, *La hipoteca de bienes sujetos a proceso de urbanización*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid, 1999.
 - “La protección jurídica de los conjuntos históricos: ¿realidad o quimera?”, en ALMAGRO-GORBEA, Martín y PAU PEDRÓN, Antonio (Dir.), *La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico*, ed. Fundación Beneficentia et Peritia iuris, Madrid, 2005, pp. 57 a 185.
- SANTAMARÍA DACAL, Ana Isabel, “Mutaciones demaniales. Adscripción y desascripción de bienes y derechos. Incorporación al patrimonio de la Administración General del Estado de bienes de los organismos públicos”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 411 a 431.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, T. II, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, p. 548.
 - “Objeto y ámbito. La tipología de los bienes públicos y el sistema de competencia”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 43 a 109.
- SANZ FERNÁNDEZ, Ángel, *Instituciones de Derecho Hipotecario*, ed. Reus, Madrid, 1947.
- SANZ PÉREZ, César, “La intervención notarial para lograr la concordancia entre Registro, Catastro y realidad física y jurídica tras la Ley 13/2015, de 24 de junio”, *El Notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, n. 68 (julio-agosto 2016), pp. 38 a 45.
- SANZ RUBIALES, Íñigo, “Régimen jurídico administrativo de la restauración de suelos contaminados en el ordenamiento español. Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente”, vol. 37, n. 205 (2003), pp. 145-183.
 - “La protección del ambiente en la nueva Ley de Contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador»”, *RAP*, n. 205 (enero-abril 2018), pp. 49 a 80.
- SERNA VALLEJO, Margarita, “Los bienes públicos: formación de su régimen jurídico”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª ed., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 41 a 88.
- SERRANO GONZÁLEZ, Marina, “Coordinación y optimización de la utilización de los edificios administrativos”, CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 729 a 763.
- SERRERA CONTRERAS, Pedro, “Dos apuntes registrales en torno a la nueva Ley Reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (La certificación administrativa de dominio como título hábil para reanudar el tracto interrumpido y para rectificar el contenido del Registro)”, *RCDI*, n. 684 (julio-agosto 2004), pp. 1831 a 1846.

- “Inscripción de los bienes de dominio público”, RCDI, n.697 (septiembre-octubre 2006), pp. 1975 a 1995.
- SETUAÍN MENDÍA, Beatriz, *La Administración de Infraestructuras en el Derecho Ferroviario Español*, ed. Iustel, Madrid, 2009.
- SIERRA NEGUERO, Eliseo, *Manual de Derecho Aeronáutico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- SORIA MARTÍNEZ, Gabriel, "El tratamiento de las vías pecuarias en los procesos de gestión urbanística", en VVAA., *El urbanismo desde la perspectiva del Registro de la Propiedad*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2013, pp. 202 a 212.
- SOSA WAGNER, Francisco y FUERTES LÓPEZ, Mercedes, “Patrimonio empresarial de la Administración General del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp.765 a 788.
- SOUTO ALONSO, Manuel, *El patrimonio de las Universidades a la luz de la Ley de reforma universitaria*, ed. Universidad de Alicante, 1988
- SUAY RINCÓN, José, “Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª edi., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 949 a 1005.
- TAMAYO HAYA, Silvia, "El principio de rogación", en ORDUÑA MORENO, Francisco J. y DE LA PUENTE ALFARO, Fernando (Dir.), *Los sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho europeo*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp.337 a 402.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo, “La responsabilidad patrimonial del Estado-juez”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Anabelén (Coord.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tomo I, 2ª edi., ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 551 a 601.
- TORNOS MAS, Joaquín, “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, RAP n. 200 (mayo-agosto 2016), pp. 192-211.
- TORRENT, Armando, “Protección registral del dominio marítimo terrestre”, RCDI, n. 608. (enero-febrero 1992), pp. 49 a 62.
- TRUJILLO CABRERA, Carlos, “La directiva INSPIRE en España: ¿Registro o Catastro?”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena (Coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 47 a 80.
 - *Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad*, ed. Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017.

- “El procedimiento de incorporación de la representación gráfica georreferenciada de la finca con base en la certificación catastral y su coordinación con el catastro”, en SÁNCHEZ JORDÁN, María Elena y ARRIETA SEVILLA, Luis Javier (Dirs.), *Estudios sobre la Representación Gráfica de las Fincas Registrales*, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2018, pp. 49 a 75.
- URÍA FERNÁNDEZ, Francisco, “La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas como instrumento al servicio de una política patrimonial del Estado”, en CHINCHILLA MARÍN, Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 13/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas*, ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 25 a 41.
- UTRERA RAVASSA, Cayetano, “Aspectos registrales de las concesiones de puertos”, RCDI n. 555 (marzo-abril 1983), pp. 345 a 392.
- VA AGUAVIVA, Mariano y CAMY ESCOBAR, Jesús, "Aplicaciones informáticas en el Registro de la Propiedad de España", en VVAA., *Ponencias y comunicaciones presentadas al VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1990, pp. 335 a 362.
- VALENCIA MARTÍN, Germán, “Dominio Radioeléctrico”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. 2, pp. 113 a 249.
- VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel, “El patrimonio de las Administraciones Públicas (I)”, BCNR, n. 128 (octubre 2016), pp. 2619 a 2648.
- VALPUESTA FERNÁNDEZ, María Rosario, “La calificación registral”, VVAA., *Derechos reales y Derecho Inmobiliario Registral*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1994, pp. 840 a 846.
- VAN DER MOLEN, Paul, “Utilización del Catastro en los Estados miembros. El Derecho de propiedad, el Registro y el Catastro en la Unión Europea”, *Revista CT: Catastro*, n. 45 (octubre 2002), pp. 63 a 79.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1999.
 - “El territorio (una aproximación a su concepto en el derecho público)”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y VIDA FERNÁNDEZ, José (Coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, T. II, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1933 a 1960.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (Coord.), *Propiedad e Historia del Derecho*, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2005.
- VARIAN, HAL R., *Microeconomía intermedia. Un enfoque actual*, Trad. de M^a Esther Rabasco y Luis Toharia, 7^a edi., ed. Bosch, Barcelona, 2010.

- VÁZQUEZ ASENJO, Óscar Germán, “Concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad. (Relaciones entre el Registro y el Catastro)”, BCNR n. 109 (noviembre 2004), pp. 3343 a 3364.
 - “Efectos identificativos y descriptivos de la base gráfica registral”, Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, n. 7 (2005), pp. 99 a 117.
 - “Aplicación de la teoría de las bases gráficas registrales al expediente de dominio”, RCDI, n. 692 (enero-febrero 2006), pp. 195 a 219.
 - “Nuevo marco de colaboración entre Catastro y Registro de la Propiedad”, BCNR n. 134, abril 2007.
 - *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
 - *Mercado de transacciones ecológicas "Mertra"*, disponible en http://www.ideo.es/resources/presentaciones/JIDEE08/ARTICULOS_JIDEE2008/articulo17.pdf (último acceso: 8 de mayo de 2019)
 - “Diferencias esenciales entre la parcela catastral y la finca registral”, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/ARTICULOS/2009-finca-parcela.htm> (último acceso: 15 de enero de 2019).
 - “Teoría sobre la asociación gráfica registral”, en ORDUÑA MORENO, Francisco Javier y AGUILERA ANEGÓN, Gonzalo (Dir.), *Comercio, Administración y Registros electrónicos*, ed. Aranzadi, Navarra, 2009.
 - “Utilidades del sistema de bases gráficas registrales para la técnica de calificación registral”, disponible en <https://www.notariosyregistradores.com/CORTOS/2009/13-geobase.htm> (último acceso: 2 de abril de 2019).
 - “Necesidad de encaje de la información gráfica registral dentro de la Directiva INSPIRE”, Revista 4,30. Revista de asuntos registrales, n. 478 (mayo 2010), pp. 31 a 46.
 - *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, ed. Bosch, Barcelona, 2010.
 - *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.
 - “Análisis práctico de la Reforma de los artículos 9 y 10 de la Ley Hipotecaria según el texto del Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014”, disponible en https://www.notariosyregistradores.com/doctrina/PROYECTOS/2014-catastro-bases-graficas-registrales_OscarVazquez.htm (último acceso: 1 de abril de 2019).
 - “La reforma 13/2015 en la calificación y despacho del Registro de la Propiedad”, Revista Geosigreg 2014, n. 7 (febrero 2016), también accesible en: <http://www.registradores.org/wp-content/revista/geosig/7/>.

- VÁZQUEZ GARRANZO, Javier, “Leyes de Patrimonio de las Comunidades Autónomas”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. 1, pp. 565 a 656.
- VENTURA GONZÁLEZ, Antonio, “La identificación de fincas y la reconstrucción”, RCDI n. 142 (marzo 1940), pp. 81 a 93.
- VENTURA TRAVESET, Antonio, "Un aspecto inédito de la calificación registral", RCDI n. 288 (mayo 1952), pp. 358 a 362.
- VICENTE DOMINGO, Javier, “Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, n. 122 (1991), pp. 115 a 162.
- VIDA FERNÁNDEZ, José, “Los bienes de la defensa nacional”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp. 809 a 884.
- VIDAL FRANCÉS, Pablo, "Inscripción y tradición. Inscripción constitutiva", en VVAA., *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1997, pp. 79 a 139.
- VIGURI PEREA, Agustín, *Globalización y defensa del medio ambiente en el Derecho privado: aplicación del principio "quien contamina paga" y régimen de la responsabilidad civil objetiva: derecho español, europeo, norteamericano y japonés*, ed. Fundación Registral, Madrid, 2009.
- VILCHES TRASSIERRA, Antonio José, “Hacia el Registro electrónico”, en VVAA., *Libro-homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, Vol. II, ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2006, pp. 2899 a 2932.
- VILLALBA PÉREZ, Francisca, “Protección y defensa del Patrimonio de las Administraciones Públicas: inventario patrimonial e inscripción registral de los bienes públicos”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco (Dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª ed., ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados (La Ley), Madrid, 2010, pp. 395 a 440.
- VILLAPLANA GARCÍA, Constancio, “Informe en defensa de la propuesta de derogación del art. 35 del Reglamento de Costas”, BCNR, n. 34 (febrero 1998), pp. 358 a 367.
 - *Fichero registral inmobiliario*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014. II Tomos.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, ed. Universidad de Madrid, Madrid, 1968.
 - y VILLAR EZCURRA, José Luis, *Principios de Derecho administrativo*, T. II, ed. Universidad Complutense, Madrid, 1993.

- VILLARROYA ALDEA, Carlos, “La delimitación del dominio público hidráulico y el proyecto LINDE”, en *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n. 36 (septiembre 2004), pp. 50 a 58.
- YAÑEZ, Ana, *Patrimonio arqueológico y derecho sancionador*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.
- ZABALA GUADALUPE, Juan José, “Los bienes de las administraciones independientes”, en PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, ed. Aranzadi, Pamplona, 2013, Vol. I, pp. 703 a 726.
- ZABALLOS ZURILLA, María, “El largo camino hacia la aplicación efectiva del convenio de Aarhus”, RGDA, n. 50 (enero 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=50 (último acceso: 12 febrero 2020)
- ZAMBONINO PULITO, “La Administración y la reparación ambiental (Consideraciones sobre la responsabilidad de la Administración por daños al ambiente)”, RAP n. 156 (septiembre/diciembre 2001), pp. 415 a 430.
 - “El dominio público portuario”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (Dir), *Derecho de los bienes públicos*, 3ª edi., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015., pp. 1517 a 1576.
 - “El mar. Dominio público marítimo-terrestre y medio marino”, en GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V, *Derecho de los bienes públicos*, 3ª Edi., ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015. pp. 697 a 750.
- ZAMORANO WISNES, José, “La determinación del dominio público marítimo-terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes”, RAAP, n. 95 (mayo-agosto 2016), pp. 125 a 158.
 - “El destino de los patrimonios públicos del suelo en la legislación del Estado”, RGDA, n. 50 (enero 2019), disponible en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=1&numero=50 (último acceso: 12 de enero de 2020).
- ZEGARRA VALDIVIA, Diego (coord.), *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa. Libro homenaje al maestro Ramón Martín Mateo*, Círculo de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, Lima, 2015

ANEXO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Derecho histórico y Normas jurídicas estatales

- Partidas.
- Ordenanzas Generales de Montes de 22 de diciembre de 1833.
- Ley de mostrencos de 9-16 de mayo de 1835.
- Real Decreto de 23 de mayo de 1845.
- Real Orden de 14 de marzo de 1846.
- Ley de 24 de junio de 1849.
- Orden de 24 de mayo de 1853.
- Ley de 22 de julio de 1857.
- Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861; art. 108.10.
- Reglamento hipotecario de 21 de junio de 1861; art. 1.
- Ley general de montes de 24 de mayo de 1863.
- RD de 19 de junio de 1863.
- RD de 6 de noviembre de 1863.
- RD de 11 de noviembre de 1864.
- Reglamento General de Montes de 17 de mayo de 1865.
- Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877; arts. 2 y 3.
- Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 y 13 de junio de 1879.
- Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877; art. 66.
- Real Decreto de 3 de febrero de 1881, de promulgación de la Ley Enjuiciamiento Civil: arts. 2061 a 2070.
- Código Civil; arts. 1, 6.1, 333, 334, 336, 338, 339, 340, 343, 344, 345, 348, 370, 384, 553, 570, 607, 609, 956, 1473, 1875, 1280, 1902, 1903, 1931 y 1936.
- RD de 1 de febrero de 1901; art. 4.
- RO de 9 de octubre de 1902.
- RO de 30 de junio de 1903.
- Instrucción de 15 de septiembre de 1903.
- Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906.
- Ley de Monumentos de 4 de marzo de 1915.
- Reglamento hipotecario de 6 de agosto de 1915.
- Ley de Parques Nacionales de 8 de diciembre de 1916.

- Ley General de Minas de 19 de julio de 1944.
- Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945.
- Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria; arts. 1, 2, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 20, 21, 24, 25, 32, 33, 34, 36, 38, 40, 42.2, 97, 107, 108, 110, 145, 159, 198, 199, 201, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 209, 221, 222, 228, 254, 255, 327, 328, 243, 248, 313 y 362.
- Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario; arts. 2, 4, 5, 6, 12, 17, 18, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 44, 51, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 98, 99, 100, 101, 175.3, 183, 187, 301, 303, 332, 398 y 428.
- Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
- Reglamento de bienes de las entidades locales de 27 de mayo de 1955.
- Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.
- Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado.
- Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen jurídico de la Administración del Estado: art. 41.
- Ley de montes de 8 de junio de 1957.
- Decreto 393/1959, de 17 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria
- Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962; arts. 69 y 77.
- Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril; arts. 6, 42, 47 y 57.
- Ley de 24 de abril de 1964.
- Reglamento de Patrimonio del Estado, Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre; arts. 6, 85, 90 y 109.
- Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas.
- Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión; art. 10.
- Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico
- Decreto 215/1973, de 25 de enero, por el que se aprueba el pliego de cláusulas generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.
- Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas; arts. 2.2, 3, 86, 94, 99, 101, 108 y DT 7ª.
- Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.
- Ley de Fomento de la Minería de 4 de enero de 1977.

- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: art.165.
- Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería; arts. 98, 119, 125 y 134.
- Constitución Española de 1978; arts. 9.1, 9.3, 18.1, 18.4, 20.1, 20.4, 30, 31.2, 33.2, 45, 53.3, 106, 121, 128, 132, 148.1 y 149.1.
- Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; arts. 1, 2, 4, 5, 6.2 y 8.
- Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre, sobre restauración de espacio natural afectado por actividades mineras.
- Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre, por el que se reforman determinados artículos del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria, como consecuencia de la Ley 11/1981, de 13 de mayo.
- Real Decreto 1116/1984, de 9 de mayo, sobre restauración del espacio natural afectado por las explotaciones de carbón a cielo abierto y el aprovechamiento racional de estos recursos energéticos.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; arts. 4, 21, 22, 25, 26, 68, 79 y 81.2.b).
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, arts. primero. 3, noveno, doce, catorce. 2, diecinueve, treinta y seis, treinta y ocho, cuarenta y cuatro .1, cuarenta y cuatro .2 y cincuenta y dos. 2.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: art. 292.
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: Preámbulo, arts. 110 y 118.
- Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, arts. 15.2 y 19.
- Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía: art. 1.
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (denominado así conforme al art. único.1 del Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril); art. 196, 240, 242 ter, 243, 243 bis, 343, 344.1.f), 344.1.h, 350 y 355.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; arts. 75.3, 77 y 85.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio de 1986, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de entidades locales; arts. 2, 8.3, 8.4, 17, 36, 38.4, 45, 56, 70, 75, 77, 109, 112 y 115.

- Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.
- Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional; arts. 9, 12 y 34.1.
- Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; arts. 4.11, 11, 12.4, 13, 13 bis, 13 ter, 14, 15, 16, 23, 27.a), 49, 50, 58.2, 64, 67, 70, 94, 107.1 y DT 1ª.
- Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; art. 2.2.
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres.
- Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: arts. 29 y 35.
- Real Decreto 430/1990, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de informatización, bases gráficas y presentación de documentos por telecopia.
- Ley 1/1991, de 7 de enero, de modificación de los Códigos Civil y Penal en materia de responsabilidad civil del profesorado.
- Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea: art. 34.
- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y Marina Mercante: arts. 121 y 124.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; arts. 62, 78, 130.2 y 139.
- Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.
- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
- Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras; art. 73.3 y 73.4.
- RD 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueba determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior.
- Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos: art. 25. cfr.
- Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; arts. 1.2, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18 y 25.
- Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: art. 99.

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal: arts. 121 y 319.
- Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.
- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia: art. 41.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: art. 53.Siete y .Ocho.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases.
- Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; arts. 19, 30.2, 56 y 79.
- Ley 4/1998, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 3093/1994, del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.
- Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: arts. 2.e), 29 y 31.2.
- Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario.
- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos; arts. 2.1 y 34.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; art. 656.
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; art. 1, 2, 5, 6, 10, 15, 23, 50, 51, 54, 59, 67, 68, 80, 85, 95, 118, DA 1ª, DT 2ª y DT 3ª.
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades; art. 80.
- Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, art. 112 y DA 28ª.
- Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.
- Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; apartado I y apartado II EM; arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.1, 8.2, 9.1, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis, 20 ter, 20 quáter, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29.2, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50, 53, 55, 58, 61, 62, 65, 66, 67, 69.2, 70, 71, 73, 76, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91.4, 92, 93, 94, 97, 98, 99.1, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107.1, 109.3, 110.3, 111, 113, 115, 116, 121.4, 129, 130, 131.1, 132.1, 136, 135, 137.4, 138.1, 142.2, 145, 151.2, 156.b), 159, 167, 168, 183, 184, 187, 189, 190, 190 bis, 191, 192, 193, 197, DA 3ª, DA 5ª, DT 1ª.1, DT 5ª, DF 2ª, DF 4ª y DF 5ª.2.
- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario; DA 1ª.4.
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; arts. 5, 16, 18.3, 22, 25.2, 25.5 y 28.1.
- Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos: art. 22.
- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; arts. 1.1, 3, 6, 7, 8, 13, 14, 18, 19, 36, 38, 44 y 45.
- Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario; arts. 26.2, 28, 34.2, 34.4, 36, 41.7 y Disposición Adicional Quinta.
- RD 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados: art. 8.
- Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; art. 20.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE): arts.1, 2.3, 2.4.1.d), 3.1.a), 6, 18.1.m), 22 y 23.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos: art. 4.
- RD 1071/2007, de 27 de julio por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España.
- Ley 26/2007, de 23 de octubre, que traspone la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medio ambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales: Preámbulo, arts. 2, 3, 11, 14.2, 15, 34 y Anexo II.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: arts. 40.2, 42 y 53.

- Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.
- Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; art. único.1.
- Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; arts. 36, 69.3 y 71.1.
- Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España: arts. 1 y 3.
- Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo; art. 9.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible: DF 18ª.
- Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa: art. 23.
- Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados: art. 33.
- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; arts. 2,4.3, 66, 67.1, 72.1, 73.3, 75, 81, 313 y 316.
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre.
- 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.
- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización: art. 19 y DA 13ª.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo, por el que se crea el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono; DA 2ª.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones; art. 5.2.
- Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre; arts. 21, 22.3.d), 26.3, 27, 36 y DT 26ª.
- Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: art. 7.2.c).
- Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario; DA 1ª y DT 1ª.
- Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria: art. 104.

- Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: art. único, apartado 37.
- Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras; arts. 2.3, 3, 4, 24, 26, 27, 28.1, 29.1, 29.11, 30, 31, 32, 33 y 37.
- Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario; arts. 12, 14, 15, 16, 18, 40.3, 40.4 y 49.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; arts. 13, 14, 16, 27, 29, 39, 47, 48.2, 53, 65, 67 y 98.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; arts. 32, 33, 34.1, 34.2, 34.3, 34.4, 35, 37, 65, 67, 81.2, 82, 83, 84, DA 4ª, DT 2ª y DF 6ª.
- Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.
- Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad; apartados 7º y 8º.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; arts. 5.c), 5.d), 11.3, 11.4, 21, 26, 27, 28.4, 48.a).b).c).d).e), 52.1, 53.2, 65 y 67.
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Resolución – Circular de 3 de noviembre de 2015 de la DGRN sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria, operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio.
- RDGRN de 2 de agosto de 2016, por la que se homologa la nueva aplicación informática registral.
- Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación.
- Real Decreto 195/2017, de 3 de marzo; DF 1ª.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; arts. 26, 71, 72, 73, 196, 201, 214, 257.c), 273 y 288.c).
- Ley 2/2018, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España.
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

- Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones.
- Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales; art. 2.

Normativa comunitaria europea

- Directiva 66/404/CEE, de 14 de junio de 1966.
- Directiva de 71/161/CEE, de 30 de marzo de 1971.
- Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985.
- Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992.
- Reglamento (CEE) núm. 2409/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos.
- Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996.
- Reglamento UE de 15 de junio de 1991.
- Reglamento UE de 30 de junio de 1992.
- Reglamento 1994/3093/CE, del Consejo, de 15 de diciembre.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre de 2000 y revisada el 12 de diciembre de 2007
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre.
- Directivas 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003.
- Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003.
- Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004.
- Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece una Infraestructura de Información Territorial en la Comunidad Europea (INSPIRE), de 14 de marzo de 2007: art. 3.7.
- Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.
- Informe del Parlamento Europeo de fecha 20 de febrero de 2009: Considerandos O, P, Q, R, Ab, Ah, Al, Peticiones 1,2,5, 16, 20, 22, 33 y Exposición de Motivos.
- Tratado de la Unión Europea Texto Consolidado publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de marzo de 2010: art. 3.3.

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Texto Consolidado publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 30 de marzo de 2010: arts.11, 191 y 193.
- Resolución del Parlamento Europeo de 3 de octubre de 2018 sobre tecnologías del libro distribuido: apartado 48.

Estatutos de Autonomía y Leyes autonómicas

- Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
- Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias.
- Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.
- Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.
- Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.
- Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, art. 14.1.b).
- Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana.
- Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía: art. 11.2.
- Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: art. 160.1.c).
- Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 60.1.c).
- Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.

- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 71.5ª.
- Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi.
- Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón.
- Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón: art. 48.
- Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia: DA 2ª.

Derecho Internacional

- Carta de las Naciones Unidas de 1945.
- Convenio de Ramsar de 2 de febrero de 1971.
- Conferencia de Estocolmo de 1972.
- Recomendación del Consejo de la OCDE sobre principios rectores relativos a aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales, de 26 de mayo de 1972.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres de 3 de marzo de 1973.
- Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992).
- Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998.
- Declaración de Bathurst propuesta por la ONU y la Federación Internacional de Geómetras (1999).
- Cumbre de la Tierra Johannesburgo (2002).
- Cumbre sobre Cambio Climático de Doha (2012).
- Norma ISO 19152 denominada “Modelo para el ámbito de la administración del territorio” (2012).

Sentencias del Tribunal Constitucional

- STC 6/1981, de 16 de marzo
- STC 12/1982, de 31 de marzo.

- STC 58/1982, de 27 de julio.
- STC 111/1983, de 2 de diciembre.
- STC 36/1984, de 14 de marzo.
- STC 77/1984, de 3 de julio.
- STC 37/1987, de 26 de marzo.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre.
- STC 103/1989, de 8 de junio.
- STC 76/1990, de 26 de abril.
- STC 105/1990, de 6 de junio.
- STC 149/1991, de 4 de julio.
- STC 58/1992, de 27 de julio.
- STC 36/1994, de 10 de febrero.
- STC 52/1994, de 24 de febrero.
- STC 102/1995, de 26 de junio.
- STC 156/1995, de 26 de octubre.
- STC 28/1997, de 13 de febrero.
- STC 109/1997, de 2 de junio.
- STC 9/2001, de 18 de enero.
- STC 40/1998, de 19 de febrero.
- STC 166/1998, de 15 de julio.
- STC 200/1998, de 14 de octubre.
- STC 210/1998, de 27 de octubre.
- STC 181/2000, de 29 de junio.
- STC 306/2000, de 12 de diciembre.
- STC 156/2001, de 2 de julio.
- STC 38/2002, de 14 de febrero.
- STC 121/2002, de 20 de mayo.
- STC 123/2003, de 19 de junio.
- STC 194/2004, de 4 de noviembre.
- STC 247/2007, de 12 de diciembre.
- STC 149/2011, de 28 de septiembre.
- STC 102/2012, de 8 de mayo.
- STC 8/2013, de 17 de enero.

- STC 29/2015, de 19 de febrero.
- STC 233/2015, de 5 de noviembre.
- STC 5/2016, de 21 de enero.
- STC 39/2016, de 3 de marzo.
- STC 118/2017, de 19 de octubre.
- STC 109/2017, de 21 de septiembre.
- STC 143/2017, de 14 de diciembre.
- STC 75/2018, de 5 de julio.

Sentencias del Tribunal Supremo

- STS de 6 de febrero de 1947.
- STS de 5 de diciembre de 1949.
- STS de 21 de marzo de 1953.
- STS de 30 de abril de 1967.
- STS de 6 de abril de 1968.
- STS de 13 de noviembre de 1968.
- STS de 10 de marzo de 1969.
- STS de 27 de diciembre de 1969.
- STS de 23 de enero de 1970.
- STS de 28 de noviembre de 1973.
- STS de 2 de abril de 1974.
- STS de 3 de junio de 1974.
- STS de 19 de mayo de 1975.
- STS de 7 de mayo de 1975.
- STS de 20 de mayo de 1977.
- STS de 19 de diciembre de 1977.
- STS de 9 de junio de 1978.
- STS de 19 de diciembre de 1978.
- STS de 3 de enero de 1979.
- STS de 3 de abril de 1979.
- STS de 5 de abril de 1979.
- STS de 15 de noviembre de 1979.

- STS de 26 de marzo de 1980.
- STS de 27 de marzo de 1980.
- STS de 11 de diciembre de 1980.
- STS de 26 de marzo de 1981.
- STS de 30 de marzo de 1981.
- STS de 7 de abril de 1981.
- STS de 23 de junio de 1981.
- STS de 28 de octubre de 1981.
- STS de 11 de noviembre de 1981.
- STS de 13 de noviembre de 1981.
- STS de 30 de marzo de 1982.
- STS 1 de marzo de 1983.
- STS de 23 de mayo de 1983.
- STS de 10 de junio de 1983.
- STS de 28 de junio de 1983.
- STS de 16 de diciembre de 1983.
- STS de 7 de febrero de 1984.
- STS de 16 de abril de 1984.
- STS de 15 de septiembre de 1984.
- STS de 21 de septiembre de 1984.
- STS de 24 de octubre de 1984.
- STS de 5 de noviembre de 1984.
- STS de 4 de febrero de 1985.
- STS de 20 de febrero de 1985.
- STS de 4 de julio de 1985.
- STS de 5 de febrero de 1986.
- STS de 26 de abril de 1986.
- STS de 9 de mayo de 1986.
- STS de 10 de junio de 1986.
- STS de 22 de julio de 1986.
- STS de 6 de octubre de 1986.
- STS de 25 de octubre de 1986.
- STS de 10 de noviembre de 1986.

- STS de 17 de diciembre de 1986.
- STS de 21 de enero de 1987.
- STS de 17 de junio de 1987.
- STS de 2 de noviembre de 1987.
- STS de 6 de julio de 1988.
- STS de 12 de noviembre de 1988.
- STS de 25 de noviembre de 1988.
- STS de 28 de marzo de 1989.
- STS de 25 de abril de 1989.
- STS de 28 de abril de 1989.
- STS de 23 de mayo de 1989.
- SSTS de 5 de junio de 1989.
- STS de 7 de julio de 1989.
- STS de 14 de febrero de 1990.
- STS de 24 de enero de 1991.
- STS de 8 de noviembre de 1991.
- STS de 3 de marzo de 1992.
- STS de 24 de marzo de 1992.
- STS de 16 de julio de 1992.
- STS de 17 de diciembre de 1992.
- STS de 20 de enero de 1993.
- STS de 5 de marzo de 1993.
- STS de 5 de octubre de 1993.
- STS de 3 de marzo de 1994.
- STS de 27 de junio de 1994.
- STS de 14 de noviembre de 1994.
- STS de 15 de febrero de 1995.
- STS de 19 de octubre de 1995.
- STS de 31 de enero de 1996.
- STS de 6 de febrero de 1996.
- STS de 12 de marzo de 1996.
- STS de 8 de junio de 1996.
- STS de 27 de diciembre de 1996.

- STS de 22 de enero de 1997.
- STS de 24 de enero de 1997.
- STS de 6 de febrero de 1997.
- STS de 7 de octubre de 1997.
- STS de 5 de noviembre de 1997.
- STS de 6 de octubre de 1998.
- STS de 27 de octubre de 1998.
- STS de 5 de noviembre de 1998.
- STS de 5 de febrero de 1999.
- STS de 23 de marzo de 1999.
- STS de 30 de marzo de 1999.
- STS de 19 de mayo de 1999.
- STS de 24 de mayo de 1999.
- STS de 1 de julio de 1999.
- STS de 12 de julio de 1999.
- STS de 4 de octubre de 1999.
- STS de 7 de marzo de 2000.
- STS de 25 de mayo de 2000.
- STS de 31 de enero de 2001.
- STS de 8 de mayo de 2001.
- STS de 8 de junio de 2001.
- STS de 17 de octubre de 2001.
- STS de 9 de febrero de 2002.
- STS de 20 de marzo de 2002.
- STS de 22 de marzo de 2002.
- STS de 7 de mayo de 2002.
- STS de 23 de mayo de 2002.
- STS de 14 de junio de 2002.
- STS de 6 de julio de 2002.
- STS de 15 de julio de 2002.
- STS de 3 de diciembre de 2002.
- STS de 1 de febrero de 2003.
- STS de 2 de marzo de 2004.

- STS de 5 de julio de 2006.
- STS de 26 de septiembre de 2006.
- STS de 5 de marzo de 2007.
- STS de 16 de abril de 2007.
- STS de 18 de abril de 2007.
- STS de 24 de abril de 2007.
- STS de 26 de septiembre de 2007.
- STS de 14 de diciembre de 2007.
- STS de 31 de enero de 2008.
- STS de 2 de junio de 2008.
- STS de 28 de enero de 2009.
- STS de 29 de mayo de 2009.
- STS de 21 de julio de 2009.
- STS de 2 de noviembre de 2009.
- STS de 26 de febrero de 2010.
- STS de 18 de octubre de 2010.
- STS de 23 de marzo de 2011.
- STS de 28 de septiembre de 2011.
- STS de 11 de julio de 2012.
- STS de 16 de septiembre de 2014.
- STS de 29 de septiembre de 2014.
- STS de 6 de noviembre de 2014.
- STS de 22 de diciembre de 2014.
- STS de 12 de enero de 2015.
- STS de 5 de julio de 2016.
- STS de 4 de octubre de 2017.

Sentencias Tribunales internacionales y de la Unión Europea

- STJUE de 19 de noviembre de 1991 (asunto Francovich).
- STPICE de 30 de enero de 2002.
- STEDH de 16 de noviembre de 2004.
- STJUE (gran Sala) de 13 de septiembre de 2005 (asunto C-176/03).

- STEDH de 29 de marzo de 2010.
- STJUE de 16 de enero de 2019 (United Parcel c/ Comisión).

Otras Sentencias y Resoluciones judiciales

- Auto del TS de 17 de febrero de 1990.
- STSJ de Madrid de 19 de septiembre de 2000.
- STSJ de Galicia de 21 de diciembre de 2000.
- STSJ de Canarias de 26 de enero de 2001.
- STSJ de Aragón de 30 de enero de 2001.
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2003.
- STSJ de Murcia de 29 de octubre de 2001.
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de junio de 2002.
- STSJ de Galicia de 5 de diciembre de 2002.
- STSJ de Andalucía de 12 de diciembre de 2002.
- STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2003.
- STSJ del País Vasco de 16 de junio de 2003.
- STSJ de Cataluña de 28 de mayo de 2004.
- STSJ de Andalucía de 8 de octubre de 2004.
- STSJ de Cataluña de 25 de febrero de 2005.
- STSJ de Cataluña de 22 de septiembre de 2006.
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de noviembre de 2006.
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de marzo de 2007.
- SAP de Santa Cruz de Tenerife n. 474/2012, de 16 de octubre.
- SAP de Santa Cruz de Tenerife n. 500/2012, de 12 de diciembre.
- STSJ de Castilla-La Mancha de 11 de febrero de 2013.
- STSJ de Canarias de 5 de febrero de 2014.
- STSJ de Castilla y León de 19 de septiembre de 2014.
- STSJ del País Vasco de 4 de marzo de 2015.
- STSJ de Castilla y León de 21 de julio de 2015.
- STSJ de Madrid de 2 de diciembre de 2015.
- STSJ de Madrid de 14 de mayo de 2019.
- Auto del TS de 29 de noviembre de 2019.

Resoluciones e Instrucciones de la Dirección General de los Registros y Notariado

- RDGRN de 9 de julio de 1863.
- RDGRN de 23 de octubre de 1965.
- RDGRN de 18 de abril de 1969.
- RDGRN de 17 de septiembre de 1969.
- RDGRN de 2 de noviembre de 1974.
- RDGRN de 20 de octubre de 1977.
- RDGRN de 2 de julio de 1980.
- RDGRN de 20 de junio de 1983.
- RDGRN de 12 de septiembre de 1985.
- RDGRN de 31 de agosto de 1987.
- RDGRN de 26 de abril de 1988.
- RDGRN de 15 de noviembre de 1988.
- RDGRN de 22 de junio de 1989.
- RDGRN de 21 de diciembre de 1990.
- RDGRN de 13 de junio de 1992.
- RDGRN de 8 de octubre de 1992.
- RDGRN de 29 de diciembre de 1992.
- RDGRN de 31 de enero de 1995.
- RDGRN de 27 de enero de 1998.
- RDGRN de 26 de octubre de 1998.
- IDGRN de 26 de marzo de 1999, sobre certificaciones catastrales descriptivas y gráficas a los efectos de constancia documental y registral de la referencia catastral.
- IDGRN de 2 de marzo de 2000, sobre implantación de la base cartográfica en los Registros de la Propiedad.
- RDGRN de 1 de marzo de 2006.
- RDGRN de 13 de marzo de 2007.
- RDGRN de 15 de septiembre de 2009.
- RDGRN de 6 de abril de 2010.
- RDGRN de 17 de junio de 2010.
- RDGRN de 10 de noviembre de 2010.

- RDGRN de 15 de febrero de 2012.
- RDGRN de 7 de junio de 2012.
- RDGRN de 14 de junio de 2012.
- RDGRN de 12 de noviembre de 2012.
- RDGRN de 25 de febrero de 2013.
- RDGRN de 1 de abril de 2013.
- RDGRN de 12 de junio de 2013.
- RDGRN de 1 de julio de 2013.
- RDGRN de 28 de octubre de 2013.
- RDGRN de 4 de diciembre de 2013.
- RDGRN de 20 de diciembre de 2013.
- RDGRN de 16 de abril de 2015.
- RDGRN de 15 de marzo de 2016
- RDGRN de 6 de septiembre de 2013.
- RDGRN de 5 de agosto de 2014.
- RDGRN de 10 de junio de 2015.
- RDGRN de 1 de julio de 2015.
- RDGRN de 3 de julio de 2015.
- RDGRN de 17 de noviembre de 2015.
- RDGRN de 8 de febrero de 2016.
- RDGRN de 19 de febrero de 2016.
- RDGRN de 1 de marzo de 2016.
- RDGRN de 15 de marzo de 2016.
- RDGRN de 30 de marzo de 2016.
- RDGRN de 12 de abril de 2016.
- RDGRN de 19 de abril de 2016.
- RDGRN de 21 de abril de 2016.
- RDGRN de 9 de mayo de 2016.
- RDGRN de 23 de mayo de 2016.
- RDGRN de 30 de mayo de 2016.
- RDGRN de 15 de junio de 2016.
- RDGRN de 25 de noviembre de 2016.
- RDGRN de 5 de julio de 2016.

- RDGRN de 23 de agosto de 2016.
- RDGRN de 14 de septiembre de 2016.
- RDGRN de 21 de septiembre de 2016.
- RDGRN de 28 de septiembre de 2016.
- RDGRN de 3 de octubre de 2016.
- RDGRN de 11 de octubre de 2016.
- RDGRN de 13 de octubre de 2016.
- RDGRN de 8 de noviembre de 2016.
- RDGRN de 22 de noviembre de 2016.
- RDGRN de 12 de diciembre de 2016.
- RDGRN de 19 de diciembre de 2016.
- RDGRN de 8 de febrero de 2017.
- RDGRN de 9 de febrero de 2017.
- RDGRN de 29 de marzo de 2017.
- RDGRN de 7 de abril de 2017.
- RDGRN de 17 de abril de 2017.
- RDGRN de 18 de abril de 2017.
- RDGRN de 26 de abril de 2017.
- RDGRN de 27 de abril de 2017.
- RDGRN de 20 de junio de 2017.
- RDGRN de 26 de junio de 2017.
- RDGRN de 27 de junio de 2017.
- RDGRN de 30 de junio de 2017.
- RDGRN de 24 de julio de 2017.
- RDGRN de 2 de agosto de 2017.
- RDGRN de 4 de septiembre de 2017.
- RDGRN de 6 de noviembre de 2017.
- RDGRN de 22 de septiembre de 2017.
- RRDGRN de 25 de septiembre de 2017.
- RDGRN de 10 de octubre de 2017.
- RDGRN de 11 de diciembre de 2017.
- RDGRN de 9 de enero de 2018.
- RDGRN de 3 de abril de 2018.

- RDGRN de 18 de abril de 2018.
- RDGRN de 15 de mayo de 2018.
- RDGRN de 19 de junio de 2018.
- RDGRN de 1 de agosto de 2018.
- RDGRN de 4 de octubre de 2018.
- RDGRN de 25 de octubre de 2018.
- RDGRN de 13 de diciembre de 2018.
- RDGRN de 7 de junio de 2019.
- RDGRN de 4 de julio de 2019.
- RDGRN de 28 de noviembre de 2019.