

El régimen jurídico de la inscripción registral de los bienes públicos.

The legal regime for the registration of public property.

por

IVÁN FABRE LAFUENTE

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Vicedecano de Calidad, Transferencia y Asuntos Generales
de la Facultad de Derecho UAH*

RESUMEN: La significación del Registro de la Propiedad en la actualidad no radica únicamente en la protección de los bienes privados al objeto de ofrecer seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, sino que, por el contrario, y con semejante propósito, también se extiende a la protección de los bienes públicos. El marco regulatorio actual así lo contempla con la incorporación de expresas menciones. En este sentido, los cambios introducidos en la legislación registral hace ahora una década, que incorporaron una sustancial transformación respecto del régimen anterior, y que han focalizado la atención en la representación gráfica de las fincas registrales, han contribuido, sin duda, a clarificar los efectos de la inscripción tabular. Ello unido a la específica regulación de este tipo de bienes, ha implicado acentuar la protección de estos últimos de dos formas claramente diferenciadas; desde la obligatoriedad de su inscripción y desde la calificación de las representaciones gráficas, sin perjuicio, en este último sentido, de extender su tutela, por su propia naturaleza, sobre el dominio público no inscrito. Sin embargo, la importante sectorización de los bienes públicos ha implicado, en todo caso, que la regulación se encuentre, en cierto modo, dispersa, con notables particularidades que inciden en la definición del régimen registral de los bienes públicos.

ABSTRACT: *The significance of the Land Registry today does not lie only in the protection of private property in order to offer legal certainty in real estate transactions, but, on the contrary, and with this purpose, it also extends to the protection of public*

property. The current regulatory framework contemplates this with the incorporation of express mentions. In this sense, the changes introduced in the registration legislation a decade ago, which incorporated a substantial transformation with respect to the previous regime, and which have focused attention on the graphic representation of the registered properties, have undoubtedly contributed to clarifying the effects of the tabular registration. This, together with the specific regulation of this type of property, has implied accentuating the protection of the latter in two clearly differentiated ways; from the obligatory nature of their registration and from the qualification of graphic representations, without prejudice, in the latter sense, to extending their protection, by their very nature, over the unregistered public domain. However, the significant sectorization of public goods has implied, in any case, that the regulation is, in a certain way, dispersed, with notable particularities that affect the definition of the registration regime of public goods.

PALABRAS CLAVE: Bienes patrimoniales, bienes demaniales, calificación, Registro de la Propiedad, representación gráfica.

KEYWORDS: *Patrimonial assets, public assets, qualification, Land Registry, graphic representation.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS BIENES PÚBLICOS: CONCEPTO, DISTINCIÓN Y CARACTERÍSTICAS. II.1. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REGULACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS. II.2. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. II.3. LOS BIENES PATRIMONIALES.—III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS. III.1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: NATURALEZA Y EXTENSIÓN. III.2. LA RELEVANCIA DE LA INSTITUCIÓN REGISTRAL FRENTE A LOS CATÁLOGOS E INVENTARIOS DE BIENES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. III.3. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LOS BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. III.4. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO DE LAS OPERACIONES REGISTRALES ESPECÍFICAS DE LOS BIENES PÚBLICOS. III.4.A. *La certificación administrativa como título inscribible en el Registro de la Propiedad.* III.4.B. *La inmatriculación de los bienes públicos.* III.4.C. *Las especificidades en la reanudación del tracto sucesivo de bienes públicos.* III.4.D. *El expediente de dominio.* II.4.E. *La doble inmatriculación registral.*—IV. LA PROTECCIÓN ADICIONAL DE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA VIGENTE LEGISLACIÓN REGISTRAL: LA TRASCENDENCIA DE LA INSCRIPCIÓN DE LA DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DE LA FINCA. IV.1. LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA COMO MÉTODO DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. IV.2. LA TRASCENDENCIA DE LA CALIFICACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA. IV.2.A. *La notificación previa a la Administración colindante.* IV.2.B. *La posible invasión del dominio público como causa*

de calificación negativa por el registrador. IV.2.C. *La inscripción de la representación gráfica.* IV.2.D. *El alcance del principio de fe pública registral respecto de la inscripción del dominio público.* IV.3. LA APLICACIÓN TERRITORIAL ASOCIADA.—V. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL. V.1. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE. V.2. CARRETERAS. V.3. MONTES.—VI. LA CANCELACIÓN Y RECTIFICACIÓN REGISTRAL DE LOS ASIENTOS.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La importancia de la institución registral en España ha sido destacada a lo largo de la historia,¹ constituyendo un aspecto fácilmente plausible tanto por su lejanía en el tiempo como por los efectos que despliega. El antecedente histórico más inmediato de la regulación actual se sitúa en la Real Pragmática de 31 de enero de 1768, dictada durante el reinado de Carlos III, aproximadamente un siglo antes de la promulgación de la primera Ley hipotecaria dada en 1861, mandando imprimirse por Real orden de 15 de febrero de 1861 (Gaceta de Madrid, núm. 50, de 19 de febrero de 1861), y que tenía por objeto la organización y regulación de los Oficios de hipotecas en las cabezas de partido y a cuyo cargo estaría el Escribano del Ayuntamiento.² Sin embargo, ante la necesidad de dotarse de un mecanismo eficaz capaz de garantizar la seguridad y certeza en el tráfico inmobiliario, que paralelamente permitiera facilitar la “*circulación de riqueza*”³ —en definitiva, por la transcendencia de este tipo de normas en el orden civil y económico—,⁴ y atendiendo al mandato dado por el Real decreto de 8 de agosto de 1855, disponiendo que la comisión encargada para la formación de la ley orgánica de Tribunales y del Código de procedimientos se dedique con preferencia y brevedad á formar un proyecto de ley de hipotecas (Gaceta de Madrid, núm. 951, de 10 de agosto de 1855), se optó por aprobar un texto de tal naturaleza, con carácter previo incluso a la promulgación del Código Civil —en adelante, CC— en 1889.⁵ La propia exposición de motivos de la Ley de 1861 se afanó en destacar la necesidad de proveer al sistema de protección de la propiedad de un instrumento que asegurase, de modo “*urgente é indispensable*” «[...] *la creación de bancos de crédito territorial, para dar certidumbre al dominio y á los demás derechos en la cosa, para poner límites á la mala fe, y para libertar al propietario del yugo de usureros despiadados.* [...]».⁶

Tiempo después, y sin perjuicio de las ulteriores modificaciones de su Reglamento ejecutivo, la Ley de 30 de diciembre de 1944 sobre reforma de la Ley Hipotecaria (BOE, núm. 1, de 1 de enero de 1945) introdujo un profundo cambio

en la regulación tabular que serviría de prolegómeno de la vigente Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 (BOE, núm. 58, de 27 de diciembre de 1946), dada en atención a la disposición adicional segunda de la Ley anterior, que autorizaba al gobierno para publicar, en el plazo máximo de un año, la nueva redacción de la Ley Hipotecaria —en adelante, LH—, y que debía armonizar debidamente los textos legales vigentes sobre la materia.⁷ Desde este momento se han sucedido numerosas reformas⁸ al objeto de proporcionar al sistema registral de un mecanismo idóneo para articular e incrementar la certidumbre en las operaciones inmobiliarias. A ello responde, precisamente, 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 (BOE, núm. 151, de 25 de junio de 2015), cuya entrada en vigor, hace aproximadamente una década,⁹ fue el culmen de una compleja producción normativa que, desde algunos años atrás, había perseguido de forma progresiva abastecer a la institución registral de un método verdaderamente efectivo, que permitiera definir la identificación gráfica de las fincas registrales, superando de esta forma su mera descripción literaria, que dificultaba la determinación física de los efectos tabulares.¹⁰ Paralelamente, y bajo el paradigma de la nueva regulación de jurisdicción voluntaria,¹¹ se contempló la desjudicialización definitiva de determinados procedimientos cuya tramitación ahora recaería sobre notarios y registradores. Este periodo ha permitido consolidar una nueva forma de entender las relaciones entre los particulares, también entre estos últimos y las Administraciones públicas, y estas últimas, además, y el Registro de la Propiedad, permitiendo abrir una nueva etapa, superando su mera consideración como un registro de títulos cuya llevanza se realiza mediante fincas,¹² dando mayor relevancia si cabe a los efectos que despliega, mediante la identificación física de la finca a través de sus vértices geodésicos. Constatada, por tanto, durante el transcurso del tiempo la necesidad de avanzar en un intercambio constante y fluido de información territorial, se consideró oportuno abordar definitivamente la relación normativa entre dos instituciones, el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad que, referidas en definitiva al ámbito inmobiliario, y como bien afirma Alcántara Martín (2018: 246) “*al territorio*”,¹³ fueran capaces de albergar una información pareja, en tanto referida a bienes inmuebles, y especialmente en lo que se refiere a sus caracteres físicos, de forma que el Catastro suministraría, con carácter general, las bases gráficas debidamente georreferenciadas en los vértices de la línea poligonal cerrada que define la parcela catastral, por ser precisamente ésta una de las deficiencias que ha albergado desde su nacimiento.¹⁴

En este orden, la protección de la propiedad ha sido y es, en la actualidad y sin ambages, uno de los fines principales que persigue la institución registral en tanto que tiene «[...] *por objeto la inscripción o anotación de los actos y contra-*

tos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. [...]».¹⁵ La reciente reforma, que bien podría calificarse de ambiciosa, lejos de limitarse a la mera constatación de la identificación geográfica de los inmuebles y a la regulación de determinados procedimientos tramitados ahora en sede notarial o registral, también albergó la necesaria regulación de la inscripción registral de los bienes públicos, superando la previa mención inserta en la LH en su redacción anterior y trascendiendo, si cabe, al régimen general establecido algunos años antes en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE, núm. 264, de 4 de noviembre de 2003) —en adelante, LPAP— y su respectivo reglamento de desarrollo, que con carácter “básico”,¹⁶ en virtud de la competencia exclusiva estatal respecto de la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas,¹⁷ y unido, a su vez, a las respectivas leyes de ámbito autonómico con las cuales se habían dotado las respectivas Comunidades Autónomas, así como a la legislación sectorial, permitió configurar, de esta forma, un concreto marco regulatorio que persigue su protección, partiendo del establecimiento de su obligatoria inscripción, teniendo en cuenta, en cualquier caso, que la inscripción de tales bienes en el Registro de la Propiedad se hará en los términos que contemple la LH.¹⁸

El espacio temporal transcurrido desde la entrada en vigor de esta última ley, así como de la ya citada Ley 13/2015, de 24 de junio, la interpretación dada al respecto por la extinguida Dirección General de los Registros y del Notariado —en adelante, DGRN— y ahora por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública —en adelante, DGSJFP—, unido al análisis que al respecto ha elaborado la doctrina, exigen hoy detenerse en ello,¹⁹ con el propósito de definir el marco jurídico actual, precisamente también por las abundantes previsiones específicas sobre determinados bienes públicos. Es cierto que con la entrada en vigor de la LPAP se produjo un avance significativo en favor de la compilación normativa respecto de la regulación de los bienes públicos, sin embargo, la necesaria ordenación en la legislación registral, unido a las respectivas previsiones de ámbito autonómico, así como a la abundante legislación sectorial, exigen hoy abordar un análisis que, de forma unificada y transversal, permita definir el régimen registral de los bienes de dominio público.

II. LOS BIENES PÚBLICOS: CONCEPTO, DISTINCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

II.1. LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REGULACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS.

La trascendencia de los bienes públicos implica, por su propia naturaleza, que su específica regulación tenga fundamento constitucional, lo que determina

su régimen jurídico, traspasando, de esta forma, las meras referencias contempladas en el CC, así como en la legislación de régimen local.²⁰ Ello implica la imposibilidad de verse alterado por la legislación sectorial, que no podrá prevalecer frente a lo establecido en la CE.²¹ En atención a las previsiones constitucionales, Parada Vázquez (1989: 10) ha destacado que «[...] *por primera vez* [...]» nuestro texto constitucional diferencia diversas clases de bienes cuya titularidad pertenece a los Entes públicos. Es el caso de los bienes reservados al sector público, a los cuales se refiere su artículo 128.2²²; de los bienes de dominio público, los comunales y aquellos que integran el Patrimonio Nacional, así como los bienes patrimoniales de los Entes públicos. A estas dos categorías dedica la atención el artículo 132 CE.²³

Así, este último precepto, sin perjuicio de establecer que la ley regularía el régimen jurídico del dominio público, así como también el respectivo de los bienes comunales, estableciendo de esta forma en ambos casos una reserva de ley en su favor, dispuso que ésta se inspiraría en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.²⁴ En este sentido, contempló que el dominio público estatal estaría integrado por aquellos bienes así determinados por la ley,²⁵ incluyéndose en él, al menos, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, determinando en consecuencia una enumeración de aquellos que mínimamente deberían integrarlo. Tal consideración, en cualquier caso, la adquirieron con la mera promulgación de la CE, sin perjuicio de su posterior regulación —precisamente, como se advirtiera en la STC —en adelante, Sentencia Tribunal Constitucional— 149/1991, de 4 de julio (BOE, núm. 180, de 19 de julio de 1991), por «[...] *La rotundidad de este enunciado, que utiliza sólo conceptos referidos a la realidad física y no categorías jurídicas* [...]»—. ²⁶ Asimismo, tal precepto constitucional estableció que la ley regularía el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, así como su administración, defensa y conservación, determinando nuevamente una reserva de ley. De tal manera, además de constitucionalizar los caracteres definidores del dominio público, contempló una sucinta referencia a aquellos que, indiscutiblemente, revestirían tal carácter, adquiriéndolo desde la entrada en vigor de la CE y constituyendo para la doctrina una primera aproximación de la distinción de los bienes públicos.²⁷ Su relevancia, en suma, se fundamenta en la prestación de un servicio a la satisfacción del interés general. Afirmación acogida pacíficamente por el Tribunal Constitucional —en adelante, TC—, en la STC 52/1994, de 24 de febrero (BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 1994).²⁸ En esencia, sobre tales premisas se ha erigido el específico marco normativo que define las diferentes categorías de bienes.

II.2. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

La distinción entre los diferentes bienes que integran el patrimonio de las Administraciones públicas, que se extiende al conjunto de bienes y derechos con independencia de su naturaleza y título de adquisición,²⁹ viene dada por el régimen jurídico al que estarán sujetos respectivamente, distinguiendo entre el dominio público o bienes demaniales, o incluso denominados para otro sector de la doctrina bienes dominiales,³⁰ y el dominio privado o bienes patrimoniales,³¹ que no debe confundirse, precisamente, con el concepto de patrimonio de las Administraciones públicas (Muñoz Machado, 2015, t. XIV: 350), al quedar integrados todos ellos en él.³² Diferenciación expresa que, sin perjuicio de su ulterior desarrollo, también ha sido acogida por la legislación autonómica.³³

Para Sánchez Morón (2023: 737)³⁴ el dominio público lo integra «[...] *un conjunto de bienes que se quieren excluir del tráfico jurídico privado, ya sea por estar destinados al uso público o a la prestación de los servicios públicos o, excepcionalmente, al «fomento de la riqueza nacional» [...]»*,³⁵ constituyendo una excepción al régimen de propiedad privada,³⁶ implicando, en suma, que tales bienes se excluyan del comercio de “los hombres”, siendo, por tanto, bienes *extra commercium*, lo que implica, en consecuencia, que no puedan adquirirse por prescripción, en tanto que el artículo 1936 CC establece que pueden adquirirse de esta forma los bienes que se encuentren en el comercio de los hombres. Un sector doctrinal se ha decantado por rechazar una visión patrimonialista de los bienes públicos, considerando que la justificación misma de tales bienes viene dada por la existencia de un “*interés público*”,³⁷ como ya recordó el TC.³⁸ Alcántara Martín (2018: 261) considera, a su vez, que el dominio público no lo integran únicamente una serie de bienes, si no que, por el contrario, se extiende a ciertos valores jurídicos que pueden ser dignos de salvaguardia, como sucede con «[...] *la protección del medio ambiente, del paisaje, de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático o, en general, la protección del patrimonio histórico y cultural e, incluso, la ordenación del territorio. [...]»*.³⁹ Así ha sido interpretado también en la STC 12/1982, de 31 de marzo (BOE, núm. 95, de 21 de abril de 1982).⁴⁰

Tal es su significado que el CC efectuó una sucinta distinción entre los bienes, estableciendo al efecto que «[...] *son de dominio público o de propiedad privada [...]»*,⁴¹ deteniéndose ya en su redacción originaria a contemplar una enumeración de aquellos que tendrían tal consideración. Así, dispuso⁴² que lo serían aquellos destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos;⁴³ también aquellos que perteneciendo privativamente al Estado, sin ser de uso común y con los fines ya destacados por la doctrina de la que toma

su dicción, estén destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas, así como demás obras de defensa del territorio y las minas, mientras que no se otorgue su concesión,⁴⁴ disponiendo, a su vez, que tendrían la consideración de bienes de uso público, en las provincias y en 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.⁴⁵ De tal forma, advirtió una diferenciación en relación con el dominio público por razón de su pertenencia al Estado o a las provincias o “*pueblos*”.⁴⁶

Se trata, en definitiva, siguiendo la literalidad de la LPAP, de bienes y derechos que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público, además de cuantos la ley contemple expresamente con tal carácter, constituyendo, a su vez, el dominio público estatal, y en cualquier caso, la zona marítimo-terrestre, las plazas, el mar territorial, así como los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, en atención a lo dispuesto en el ya citado artículo 132 CE.⁴⁷ Además de lo anterior, integran el dominio público los inmuebles que, siendo de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, se alojen servicios, oficinas o dependencias, así como también aquellos de los órganos constitucionales del Estado.⁴⁸ La legislación autonómica aun con ciertas precisiones, en este caso, se ha decantado con carácter general por considerar que el dominio público se integra por los bienes y derechos así declarados por la norma estatal, es decir, aquellos a los cuales se refiere la LPAP, los bienes y derechos transferidos a la propia Comunidad Autónoma y que queden afectos a un uso o servicio público, los bienes y derechos adquiridos por estas últimas por cualquier título legítimo y se afecten a un uso o servicio público, así como cuantos les atribuya tal condición una ley, estableciendo, por tanto, una cláusula residual.⁴⁹

En este sentido, la LPAP, atendiendo expresamente a las previsiones constitucionales respecto de los caracteres identificadores del demanio público, acogidos, por tanto, ha establecido que la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales, por parte de las Administraciones públicas, atenderá a los principios de inalienabilidad,⁵⁰ inembargabilidad e imprescriptibilidad,⁵¹ así como a la adecuación y suficiencia de los bienes al objeto de servir al uso general o al servicio público al que estén destinados, a la aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas, la dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo, el ejercicio diligente de las prerrogativas establecidas en esta misma Ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad, la identificación y control a través

de inventarios o registros adecuados, y la cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.⁵²

II.3. LOS BIENES PATRIMONIALES

En sentido contrario a lo anterior, el artículo 340 CC incluyó una sucinta definición de bienes patrimoniales, estableciendo al respecto que *«Todos los demás bienes pertenecientes al Estado, en que no concurran las circunstancias expresadas en el artículo anterior [artículo 339, ya citado], tienen el carácter de propiedad privada»*, adquiriendo tal condición aquellos de dominio público que dejen de estar destinados al uso general o a las necesidades de defensa del territorio,⁵³ añadiendo, además, en su artículo 344 y como excepción a la enumeración que efectúa respecto de los bienes de dominio público de las provincias y “pueblos”, que también revestirían carácter patrimonial *«Todos los demás bienes que unos y otros posean [...] y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales»*.⁵⁴

Con tal precedente, la propia LPAP ha ofrecido una definición negativa y residual⁵⁵ de aquellos bienes o derechos que integran el dominio privado o patrimonial de las Administraciones públicas, adquiriendo tal carácter, por tanto, aquellos bienes y derechos que *«[...] no tengan el carácter de demaniales [...]»*,⁵⁶ siguiendo de algún modo esa redacción primigenia del CC, incorporando además, y a colación de lo anterior, mención a que tendrán la consideración de bienes patrimoniales de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos los derechos de arrendamiento, los valores y los títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por éstas, además de contratos 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 bienes y derechos patrimoniales.⁵⁷

También, en el caso de los bienes privados o patrimoniales, la LPAP acoge una serie de principios que deberán regir su gestión y administración por parte de las Administraciones públicas como son la eficiencia y economía en su gestión, la eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos, la publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes, la identificación y control a través de inventarios o registros adecuados, así como la colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.⁵⁸ En cualquier caso, esta Ley ha contemplado que su gestión co-

adyuvará al desarrollo y gestión de las políticas públicas en vigor, en especial, la política de vivienda.⁵⁹

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS.

III.1. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: NATURALEZA Y EXTENSIÓN

La protección de los bienes públicos ha quedado asentada desde diferentes ámbitos constituyendo, en suma, el deslinde,⁶⁰ dirigido a la determinación de los límites indefinidos, o la inclusión en los respectivos inventarios, formas tradicionales de aseguramiento de la propiedad de los bienes que lo integran,⁶¹ en aplicación de la potestad de autotutela de la Administración pública. Un claro ejemplo ha sido el Catálogo de Montes.⁶² En la cúspide de todos ellos, la institución registral, en palabras de Roca Sastre (1948: 115) «[...] *destinada a robustecer la seguridad jurídica inmobiliaria* [...]»,⁶³ alcanza una relevancia singular. De un lado, como se advirtió, al tener por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles,⁶⁴ declarándose inscribibles en él, entre otros, 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,⁶⁵ permitiéndose, en suma, la inscripción de los bienes inmuebles que pertenezcan a las Administraciones públicas,⁶⁶ también aquellos que integren el dominio público, de conformidad con la legislación sectorial,⁶⁷ y de otro, al contemplar en ella determinadas previsiones de las cuales se extrae, entre otros, el principio de legitimación registral, que resulta del artículo 38 LH, por cuando establece que «[...] *A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos* [...]», extendiéndose al ámbito incluso del Derecho administrativo.⁶⁸ A esta presunción posesoria, hay que añadir la condición de tercero hipotecario, en los términos del artículo 34 LH, que establece, para la doctrina, una presunción *iuris et de iure* de que el contenido del Registro de la Propiedad es exacto e íntegro.⁶⁹

Por tales efectos, como destaca Parada Vázquez (1989: 25), la Administración no ha renunciado a lograr la protección de sus bienes mediante la inscripción registral obteniendo una mayor seguridad jurídica si cabe, respecto de su tutela, de forma semejante a lo que sucede con los bienes privados.⁷⁰ Sobre este argumento se erige la justificación de la obligatoriedad impuesta por la legisla-

ción para la inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, puesto que de ninguna otra forma se pueden asegurar los efectos que despliega, obteniendo, por tanto, las ventajas propias de los principios que derivan del acceso de los bienes al Registro de la Propiedad, como es el supuesto de la presunción posesoria, ya aludida, la condición de tercero hipotecario, también citada,⁷¹ o la constitución de hipotecas. Sin perjuicio, todo ello, y en cualquier caso, del uso de las facultades que el ordenamiento le otorga para la conservación y defensa de sus bienes y derechos, como afirma Sánchez-Calero Arribas (2023: 20).

Sin embargo, hasta la entrada en vigor de la Ley 13/2015, de 24 de junio, con la consiguiente reforma introducida en la legislación hipotecaria, el principio de exactitud registral no alcanzaba a los datos de mero hecho de las fincas registrales, quedando relegado y fuera de la garantía y de las presunciones que ampara la inscripción del Registro de la Propiedad cuantos datos físicos se correspondiesen con ellas. A ello se ha referido la jurisprudencia, ahondando precisamente en la discordancia existente en los datos de hecho de las fincas registrales. Situación derivada, precisamente, por la identificación que de ellas se hacía mediante meras manifestaciones en el título inmatriculador y en los sucesivos que servían para practicar las correlativas inscripciones y aunque es cierto que la modificación de los datos descriptivos de las fincas en él, como sucedía con las cabidas de las fincas, requerían de procedimientos específicos, limitando en tales casos la capacidad de los otorgantes de los documentos que accedieran a él para modificarla, también es cierto que la insuficiencia de una base gráfica que permitiera su identificación dificultaba la concreción física de los efectos de la inscripción registral. Con esta reforma se produce, como afirma la reciente STS, Sala de lo Civil, 1479/2024, de 11 de noviembre de 2024 (Roj: STS 5567/2024 – ECLI:ES:TS:2024:5567) —FJ 8.º—, «[...] *un cambio en la situación anterior, en la que la presunción de exactitud no alcanzaba a la consistencia física de la finca* [...]». La nueva redacción del artículo 10.5 LH⁷² consolida definitivamente esa aspiración, reiteradamente mantenida en el tiempo, de alcanzar una coordinación gráfica de forma que el principio de legitimación registral, así como también el principio de exactitud registral, se extendiera a los datos físicos de la finca, quedando determinados en un determinado espacio geográfico los efectos de la inscripción registral. Aun con todo, debe advertirse que la presunción de exactitud registral que deriva del artículo 38 LH, aunque se extienda ahora sobre los datos de mero hecho, constituye una mera presunción *iuris tantum* que si bien es cierto invierte la carga de la prueba, de forma que quién considere que lo publicitado por el Registro de la Propiedad es inexacto deberá probarlo, cede ante otros medios de prueba.⁷³

III.2. LA RELEVANCIA DE LA INSTITUCIÓN REGISTRAL FRENTE A LOS CATÁLOGOS E INVENTARIOS DE BIENES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Frente a la tradicional excepción de la inscripción de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad,⁷⁴ precisamente por su consideración como *res extra commercium*, que se mantuvo prácticamente inalterada en el tiempo hasta la entrada en vigor de la modificación del Reglamento Hipotecario —en adelante, RH— por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre (BOE, núm. 233, de 29 de septiembre de 1998),⁷⁵ la regulación actual contempla su obligatoriedad,⁷⁶ considerándose, por tanto, una salvedad a la voluntariedad del acceso a la institución registral de los bienes y derechos y de los actos y contratos que rijan sobre los bienes privados, superando así la concepción decimonónica que había optado por excluirlos, al dirigirse, precisamente, desde su nacimiento al aseguramiento de la propiedad privada y el tráfico inmobiliario entre particulares, como asegura Horgué Baena (2006: 41).⁷⁷

En este contexto, también en el estricto ámbito de la Administración, y con limitada eficacia —por tanto, a meros efectos administrativos y con la presunción de veracidad que rige toda la actividad administrativa en los términos de lo dispuesto en los artículos 9.3 CE, en tanto garantiza el principio de legalidad, y el artículo 103.1 CE, al establecer que la Administración sirve con objetividad los intereses generales, actuando con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho—,⁷⁸ y sin equiparse en ningún caso en cuanto a los efectos que produce la inscripción en el Registro de la Propiedad, se ha erigido la figura de los catálogos e inventarios como instrumentos capaces de inventariar y relacionar los bienes de los cuales sean titulares las Administraciones públicas, al objeto de su protección, si bien, incapaces por su extensión de producir efectos frente a terceros, ni incluso, como indica Muñoz Machado (2025, t. XIV: 367), de poder llegar a afirmar «[...] *que las propiedades que relacionan pertenezcan a la Administración o que su titularidad sea indisputable* [...]».⁷⁹ En ellos, que constituyen un reflejo de las buenas prácticas de gestión por parte de los entes públicos al objeto de relacionar sus pertenencias, como el propósito de conservarlos y protegerlos,⁸⁰ se establece una relación de bienes o derechos consignando una descripción esencial de sus características o situación.⁸¹ Un claro ejemplo es el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado de limitados efectos jurídicos. La LPAP ha contemplado su creación con el objeto de aglutinar todos los bienes que integran el patrimonio estatal y cuya llevanza corresponde a la Dirección General del Patrimonio del Estado,⁸² abarcando sin distinción bienes demaniales y patrimoniales. En ningún caso la inclusión en él de un bien es comparable con la inscripción en el Registro de la Propiedad.⁸³ La LPAP es clara al respecto; tal inventario «[...] *no tiene la consideración de registro público* [...]», de forma que los datos reflejados en el

mismo, además de aquellos resultados que deriven de su agregación o explotación estadística, integran una mera información de apoyo para la gestión interna y la definición de políticas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos, pero en ningún caso, y dado que no tiene la consideración de registro público, los datos reflejados en ellos surtirán efectos frente a terceros, ni tampoco podrán ser utilizados para hacer valer derechos frente a la Administración General del Estado o sus organismos públicos.⁸⁴ Por tanto, la inclusión de un bien en el Inventario de Bienes del Ayuntamiento, por ejemplo, carece por sí solo de fuerza probatoria, ya que corresponde a los Tribunales de Justicia la misión de declarar el dominio controvertido.⁸⁵

Así lo ha venido proclamando, además en el tiempo y de forma reiterada, el Tribunal Supremo, tanto por la Sala Tercera, según el cual el inventario es «[...] *un mero registro administrativo que por sí solo ni prueba, ni crea ni constituye derecho alguno a favor de la Corporación, siendo más bien un litro que sirve, respecto de sus bienes de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportunamente las facultades que la corresponden* [...]»,⁸⁶ como por la Sala Primera.⁸⁷ A tal efecto, esta interpretación ha sido acogida igualmente por los Tribunales de Instancia, siguiendo el criterio asumido por el Tribunal Supremo,⁸⁸ de modo que «[...] *ni la certificación del secretario, ni la inclusión en el Inventario de bienes municipales, son títulos de adquisición del dominio, sino que se trata de documentos administrativos con virtualidad para inmatricular la finca* [...]»,⁸⁹ por lo que ni la inclusión de un bien en el correspondiente Inventario, ni tampoco la certificación que resulte de dicho inventario, expedida por el Secretario de la entidad, tendrán fuerza probatoria suficiente,⁹⁰ de manera que tales documentos constituyen meros indicios de posesión a título de dueño que deberán conjugarse con el resto de pruebas a practicar al objeto, en su caso, de dilucidar los derechos controvertidos. Por consiguiente, la preceptiva inscripción en el respectivo Inventario, eso sí, no deja de instituir un título en sentido formal, en tanto que habilita y permite el acceso al Registro de la Propiedad. Se trata de un documento público inscribible pero no se rige por sí mismo en título de adquisición.⁹¹

En suma, la insuficiencia probatoria que resulta de la inscripción de los bienes en los inventarios, fortalecida, en su caso, por las disposiciones normativas, y por la interpretación que ha venido acogiendo la jurisprudencia, que han reservado al orden jurisdiccional civil las acciones derivadas de la titularidad dominical de los bienes,⁹² ha permitido que el Registro de la Propiedad se haya erigido como la institución capaz de asegurar una protección jurídica verdaderamente eficaz frente a quien perturbe la posesión de los bienes públicos, precisamente por los propios efectos de los principios registrales y, en especial, por el principio de legitimidad registral que deriva del artículo 38 LH,⁹³ así como por los limita-

dos efectos que este último despliega respecto de los bienes privados cuando se presume la invasión del dominio público.⁹⁴

De tal forma, la inclusión de un bien público en el inventario únicamente se erige como una mera manifestación del ejercicio de las potestades administrativas que corresponda ejercer en él. Ello resulta también de la literalidad del artículo 32.1 LPAP. En cualquier caso, el marco actual exige con carácter obligatorio y preceptivo la formación de un inventario de todos los bienes y derechos, que, con suficiente detalle, incluya las menciones necesarias para su identificación y así como aquellas otras que resulten precisas para identificar su situación jurídica y el destino o el uso al cual están siendo dedicados, haciéndose extensivo a las Entidades locales.⁹⁵ Como excepción el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, en cuyo caso la inclusión de un bien en él constituye una presunción *iuris tantum* de la titularidad a favor de quien aparece en él, enervando, de tal forma, las acciones posesorias de los particulares,⁹⁶ o el Registro de Aguas.⁹⁷ Y ello, sin perjuicio de tener en cuenta que la LPAP no contempla la posibilidad de realizar actos de gestión o disposición de los bienes y derechos del Patrimonio estatal, sin que previamente se encuentren inscritos en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.⁹⁸

El artículo 2 LH, cuya redacción ha permanecido invariable en el tiempo, dispone que, en el Registro de la Propiedad, se puedan inscribir los títulos de adquisición de bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado, o a las corporaciones civiles, de acuerdo con lo establecido en leyes o reglamentos. Así se ha contemplado expresamente, además, en el RH, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (BOE, núm. 106, de 16 de abril de 1947), tras la reforma dada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, ya citado, al establecer que «*Serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de persona física o jurídica a que pertenezcan y, por tanto, los de las Administraciones públicas [...]*». En este sentido, su artículo 5, en la redacción actual, permite la inscripción de los bienes que integran el dominio público, en claro contraste con la redacción originaria de tal precepto que expresamente consideraba como bienes exceptuados de la inscripción «*Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo trescientos treinta y nueve del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de defensa del territorio.*», así como también «*Los bienes de uso público de las provincias y de los pueblos incluidos en el párrafo primero del artículo trescientos cuarenta y cuatro del Código Civil*»,⁹⁹ aunque bien es cierto que esta literalidad se vio alterada, aunque mínimamente, con la reforma dada en el año 1959¹⁰⁰ que implicó extender la excepción a los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público de acuerdo con la legisla-

ción especial. Si bien, frente a lo anterior, un sector de la doctrina consideró que el propio RH permitía su inscripción, citando como ejemplo el artículo 30 RH, que consideraba inscribibles los montes públicos no enajenables.¹⁰¹

La nueva regulación, conectada con el marco general establecido para la protección de los bienes públicos, ya no persigue su protección desde su mera inscripción; por el contrario, se pretende también una completa protección desde delimitación geográfica, identificando paralelamente con precisión las fincas limítrofes y que se vean afectadas por él. Como destaca Sandoval Caro (2022:353) «[...] Con la entrada en vigor de la Ley 13/2015 se acumula a la inscripción registral de la base gráfica de los bienes de dominio público, como una valiosa herramienta para su correcta protección. [...]».¹⁰²

III.3. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LOS BIENES QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La determinación del régimen jurídico de la inscripción registral de los bienes públicos, sin perjuicio de determinadas especificidades incluidas en la normativa sectorial, como sucede en el caso de la legislación de montes,¹⁰³ aguas¹⁰⁴ o minas,¹⁰⁵ así como en la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, además de las expresas menciones que incluye la legislación hipotecaria, viene dada en la actualidad con carácter general por la LPAP,¹⁰⁶ sin perjuicio de lo previsto en la LH. Esta Ley, que como ya se ha dicho, implicó un significativo avance en la determinación del régimen jurídico de tales bienes al regular de forma compilada —en un único texto normativo, por tanto— los bienes de dominio público o demaniales y los bienes patrimoniales, suponiendo un hito frente a la dispersión normativa que había imperado en épocas precedentes,¹⁰⁷ especialmente, respecto de la determinación del régimen registral del patrimonio de las Administraciones públicas. En ella se establece la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes y derechos que integren su patrimonio, independientemente de su carácter demanial o patrimonial, así como cuantos actos y contratos referidos a ellos puedan acceder,¹⁰⁸ constituyendo una diferencia sustancial respecto de los bienes privados sobre los cuales, con carácter general, no se contempla tal exigencia. Mandato, en este caso, de carácter imperativo, quedando a salvo, en tanto que tendrá carácter potestativo, la inscripción de los arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.¹⁰⁹ Régimen que, por otra parte, se extiende a la determinación del título inscribible, así como a la publicidad registral de tales bienes.¹¹⁰

En el mismo sentido, el artículo 46 del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas,

aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto (BOE, núm. 226, de 18 de septiembre de 2009) contempla expresamente el deber de las Administraciones públicas de inscribir en el Registro de la Propiedad tales bienes y derechos de conformidad con lo establecido en dicha ley y legislación hipotecaria, y que se extenderá a su depuración física y jurídica, incluyendo, en esencia, la correspondiente solicitud para la práctica de cancelaciones o rectificaciones que procedan.¹¹¹ Pero la legislación no se ha limitado únicamente a acoger esta expresa prescripción. En sintonía con el sentir de la LPAP, su propio artículo 39, y para lograr la debida constancia de fincas en el Registro de la Propiedad, impone a los registradores un mandato por el cual, si tuviesen conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran debidamente inscritos, deberán comunicarlo a los órganos que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda.¹¹² Obligación, tanto la de inscribir, como esta última, que también contempla el Reglamento de Bienes de las Entidades locales en su artículo 36, al establecer que las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo establecido en la legislación hipotecaria, siendo suficiente certificación expedida por el Secretario, con el visto bueno del Presidente de la Corporación, en relación con el inventario aprobado por esta última, estableciendo, en cuanto al régimen aplicable, con carácter supletorio, lo dispuesto en el artículo 206 LH y los artículos 303 a 307 RH.

La inscripción, por la propia naturaleza de tales bienes no tendrá carácter constitutivo, teniendo, por tanto, una mera eficacia meramente declaratoria puesto que tales bienes existen independientemente de su inscripción registral.¹¹³ Y esto es así, como señala Sandoval Caro (2022: 366), dado que «[...] *los bienes públicos pertenecen a la administración que sea su titular estén o no inscritos en el Registro de la Propiedad.* [...]».¹¹⁴

Con la inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad por parte de las Administraciones públicas, se consigue una técnica adicional de protección, también frente a posibles terceros amparados por las presunciones del principio de fe pública registral al que se refiere el artículo 34 LH de bienes privados, de forma tal que se permite, al igual que sucede con cualquier particular, ejercitar las acciones que derivan de la propia LH, especialmente frente a aquel que, sin tener título inscrito, perturben el derecho o su ejercicio proclamado por el Registro.¹¹⁵ Y, además, se permite el acceso al Registro de la Propiedad por parte de los particulares de las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, canales o puentes.¹¹⁶ De esta forma, como asevera Alcántara Martín (2018: 258) «[...] *Si el bien está inscrito en el Registro de la Propiedad se producirá el correspondiente cierre registral a todo acto dispositivo del mismo si no existe previa desafección.* [...]».¹¹⁷

En este sentido, además, y específicamente en el ejercicio de la potestad de deslinde, la propia LPAP contempla expresamente su inscripción, aun estando previamente inscrita la finca ahora deslindada en el Registro de la Propiedad, constituyendo, en su caso, título para que la Administración proceda a la inmatriculación de bienes, siempre que al efecto reúna los requisitos establecidos en el artículo 206 LH.¹¹⁸ Deslinde, cuyo acceso al Registro de la Propiedad se producirá en los términos de lo dispuesto en la legislación sectorial, precisamente, porque la literalidad del artículo 200 LH lo excluye de su ámbito de aplicación, quedando su regulación únicamente limitada a los bienes privados. La propia naturaleza del deslinde administrativo, a la cual la legislación sectorial ya le asigna de por sí un tratamiento específico, ha sido el motivo por el que se le atribuye incluso carácter inmatriculador, puesto que como viene establecido en determinadas materias «[...] *del mismo se derivan efectos declarativos de la posesión y de la titularidad demanial, a la vez que concede al título de deslinde eficacia prevalente respecto de las inscripciones contradictorias, sin perjuicio, de que los titulares registrales puedan hacer valer sus derechos ante la jurisdicción civil.* [...]»,¹¹⁹ y sin que tal circunstancia, por regla general y con las excepciones a las cuales se hará mención, alcance a la rectificación de los asientos practicados «[...] *por entrar en colisión directa con las presunciones legitimadoras de la titularidad ya inscrita, que opera a todos los efectos legales* [...]».¹²⁰ A estos efectos, además, en materia de montes la LM ha establecido, en relación con el deslinde, que éste, una vez aprobado y firme, supone la delimitación del monte y declara definitivamente su estado posesorio,¹²¹ de forma que la resolución definitiva del expediente de deslinde será título suficiente para la inmatriculación del monte, para la inscripción de rectificación de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicadas con motivo del deslinde en fincas excluidas de él, pero no lo será para la rectificación de derechos anteriormente inscritos a favor de terceros en los términos del artículo 34 LH.¹²²

Ello, sin perjuicio de hacer constar que, por la propia naturaleza de los bienes demaniales, determinados preceptos de la LH resultan de todo punto inaplicables, puesto que, por su condición de imprescriptibles, por ejemplo, no puede darse la prescripción *contra tabulas* del artículo 36.¹²³

III.4. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN RESPECTO DE LAS OPERACIONES REGISTRALES ESPECÍFICAS DE LOS BIENES PÚBLICOS.

III.4.A. *La certificación administrativa como título inscribible en el Registro de la Propiedad.*

Es cierto, y no puede ser negado, que la Administración pública dispone de específicos procedimientos para la inscripción registral de los actos o contratos

relativos al dominio y demás derechos reales sobre los bienes públicos. A ello se refiere precisamente el artículo 206 LH, que aspira de una forma compilada a regular un buen número de operaciones registrales mediante determinados procedimientos hipotecarios en relación con la inscripción de bienes públicos como sucede con la inmatriculación, con la reanudación del tracto sucesivo interrumpido y con determinadas operaciones específicas, y también el artículo 46.2 del Reglamento de la LPAP.¹²⁴ No quiere decir que no pueda hacerse uso de los procedimientos ordinarios contemplados específicamente, como sucede con el expediente de dominio al que se refiere el artículo 203 LH, el expediente para depurar situaciones de doble o múltiple doble inmatriculación regulado en el artículo 209 LH¹²⁵ o la inmatriculación por doble título público, en virtud del artículo 205 LH.

Como se ha advertido previamente, la inscripción en el Registro de la Propiedad se practicará en los términos establecidos en la LH y en la LPAP. En este sentido, esta última ha contemplado que determinadas operaciones registrales específicas puedan acceder a él mediante el traslado de la disposición administrativa que lo contemple o, en su caso, mediante certificación. Se trata de operaciones tales como la inmatriculación, sin perjuicio de determinadas particularidades en su caso, la agrupación, división, agregación y segregación de fincas, siempre que no afecten a terceros, la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, que contará con la limitación establecida en el artículo 207 LH, o la cancelación o rectificación de las inscripciones practicadas en favor de las Administraciones públicas. Extremo éste —el de su consideración como título de dominio, por tanto— que ha quedado matizado en la redacción actual de la LH, lo que no obsta para que tenga la consideración de documento administrativo y como tal pueda ser objeto de calificación por los registradores de la propiedad, en cuanto a la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, las formalidades extrínsecas del documento presentado, los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, la relación de éste con el titular registral y los obstáculos que surjan del Registro de la Propiedad.¹²⁶

El propio Reglamento contempla un procedimiento específico que, sobre bienes y derechos de titularidad pública, alcanzará a determinados supuestos. Así sucede respecto de la carencia de un título escrito de dominio de un bien o derecho, así como ante la inexistencia actual o imposibilidad de localizar físicamente el inmueble inscrito, ante situaciones de doble inmatriculación, el derecho de un tercero sobre finca inscrita en favor de una Administración pública u organismo vinculado a la misma, la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, así como a la cancelación o rectificación de inscripciones.¹²⁷ A tal efecto, la regulación prevista establece que la regularización registral tendrá acceso al Registro de la

Propiedad mediante la emisión de una certificación administrativa y que, en los términos del artículo 206 LH,¹²⁸ requerirá informe favorable de sus servicios jurídicos y que será expedida por funcionario a cuyo cargo se encuentre la Administración de los mismos, y que acreditará el acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo de aprobación de la actualización del inventario en el que se encuentre, así como su descripción, naturaleza y destino.¹²⁹ En tal informe, que se solicitará siempre que se funde en su inexistencia o imposible localización o coincidencia con la doblemente inmatriculada o con aquella sobre la que un tercero tenga mejor derecho, se consignará la descripción de la finca.¹³⁰ Del mismo modo, y tras remitirse tales actuaciones a la Abogacía del Estado u órgano de asesoramiento equivalente, se procederá a la emisión de tal informe en el que se constatará la procedencia de su regularización y, en su caso, la preferencia de los títulos y la existencia de un mejor derecho.¹³¹ Practicadas las anteriores actuaciones, se resolverá la expedición de la oportuna certificación, en la cual se harán constar los informes emitidos. A tal efecto, si tiene por objeto la cancelación o rectificación fundamentada en la preferencia de título de un tercero o mejor derecho se especificará tal circunstancia, con un mero carácter informativo. Tras la práctica de la operación registral se comunicará a la Dirección General con competencias en Patrimonio del Estado a los simples efectos de su constancia en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

La regulación reglamentaria también se ha extendido sobre los requisitos y contenido de la certificación administrativa¹³² que, a la vista de lo anterior, no alcanza únicamente a la inmatriculación de un bien, sino que en tales términos por su propia naturaleza tendrá la consideración de título válido extendiéndose tanto al objeto de esta última operación como de otras que persigan la correcta regularización de los bienes en el Registro de la Propiedad. Sentado lo anterior, la certificación administrativa incluirá la propia referencia a la inclusión del bien o derecho en el correspondiente Inventario, así como la descripción de la finca, que deberá incluir su situación, linderos y superficie, así como sus datos catastrales, que abarcan, sin duda, a las coordenadas georreferenciadas de los vértices de la parcela, así como a la existencia de cargas o gravámenes; también incluirá el título o modo de adquisición del respectivo bien, con la salvedad de tratarse de un bien o derecho poseído desde tiempo inmemorial en cuyo caso se hará constar tal circunstancia, si no hay posibilidad alguna de incluir el origen de la adquisición, así como la naturaleza patrimonial o demanial, con indicación del departamento u organismo que lo tenga afectado o adscrito, o cuya gestión le corresponde. Del mismo modo, y aunque más adelante se abordará específicamente, la certificación administrativa que tenga por objeto la cancelación o rectificación de una inscripción, que incluirá además una descripción, en el caso de tratarse de la acreditación de su inexistencia o localización material, tendrá por

objeto su cancelación total, con el consiguiente cierre del historial registral de la misma, si bien, en el caso de afectar únicamente a una parte de ella, se rectificará la inscripción mediante la rectificación de la descripción de la finca, en cuanto a situación, linderos y disminución de la superficie, en la forma que especifique la resolución adoptada de acuerdo con el informe técnico solicitado; si se persigue reconocer el mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre el título de la Administración, en situación de doble inmatriculación, y siempre que al efecto se haya expedido informe jurídico correspondiente, perseguirá la cancelación total o parcial del asiento a favor de la Administración, según afecte a la totalidad o parte de la finca y para el supuesto que se reconozca la titularidad, mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre una finca que figure inscrita en favor de la Administración pública, previa emisión nuevamente del informe jurídico correspondiente, o exista resolución estimatoria de una reclamación previa a la vía judicial civil interpuesta por el interesado que se reconozca su titularidad sobre la finca inscrita en tales términos, tendrá por objeto la cancelación total o parcial del asiento a favor de la Administración o su rectificación descriptiva.¹³³

III.4.B. La inmatriculación de los bienes públicos

A la redacción primitiva del artículo 206 LH¹³⁴ respecto de la inmatriculación de los bienes pertenecientes al Estado, la provincia, el municipio o las Corporaciones de Derecho Público y de cuantos servicios organizados formasen parte de ellos, que permitía practicarla en base a la expedición de la oportuna certificación librada por el funcionario que esté al cargo de la Administración correspondiente, expresándose el título y el modo de adquisición, siempre que al respecto no se dispusiese de título escrito de dominio, aspecto suprimido en su redacción actual, le sucedió en el tiempo la reforma introducida en tal precepto por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996), que contempló la posibilidad de practicar la inscripción de tales bienes al igual que la declaración de obra nueva, así como de las mejoras y división horizontal de fincas urbanas, siempre que no afecten a terceros, las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y de los demás entes públicos estatales certificantes.

La regulación actual introducida por la Ley 13/2015, de 24 de junio, que modifica la redacción dada al repetido artículo, incorpora cambios sustanciales clarificándola,¹³⁵ y en cualquier caso, suprimiendo desde este momento cualquier aplicación de tal precepto a los bienes de la Iglesia Católica.¹³⁶ Y debe tenerse en cuenta a todos los efectos que la regulación prevista en el artículo 206 LH alcanza únicamente a la inmatriculación de bienes públicos, pero no se extien-

de a aquellos supuestos en los cuales no estando inmatriculado dicho bien, las Administraciones públicas procedan a la enajenación a un tercero, de forma que aun a pesar de la expedición de un título administrativo a favor de un privado, este no podrá lograr la inmatriculación de dicho bien por el cauce procedimental previsto en tal precepto.¹³⁷

Sin perjuicio de lo dicho, que delimita su ámbito de aplicación, en este sentido se produce un cambio sustancial al sustituir la mención al «[...] *Estado, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél* [...]» por «[...] *Administraciones Públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquéllas* [...]»,¹³⁸ lo que sin duda redundará en la modificación, por extensión, del ámbito subjetivo de aplicación, al quedar incluidas de este modo, además de los bienes de la Administración General del Estado y de los organismos de ella o dependientes, a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas.¹³⁹ Y ello por cuanto, además de estarse a lo previsto en este precepto, la regulación sobre el régimen de inscripción de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad se contempla con lo dispuesto en la LPAP, y en el reglamento de desarrollo, que incorporan oportuna mención a tal precepto, así como también en su caso, por la respectiva legislación específica, como las costas o los montes.

Con la nueva redacción introducida de tal precepto, se exige ahora la aportación de su título de dominio, siempre que se disponga de él, entendiendo de esta forma que su inexistencia constituye un supuesto excepcional, junto con certificación administrativa expedida previo informe favorable de los servicios jurídicos,¹⁴⁰ y en la que deberá acreditarse el acto, negocio o modo de adquisición¹⁴¹ y la fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, ante su inexistencia, fecha del acuerdo de la última actualización del inventario en el cual resulte su inclusión,¹⁴² debiendo contener la descripción y su naturaleza, de forma que si se trata de un bien patrimonial deberá indicarse su destino o de tratarse de un bien demanial de su eventual afectación, adscripción o reserva. Por tanto, la certificación administrativa, en los términos que contempla la LH, queda limitada a la acreditación de los extremos anteriores, sin que pueda equipararse al título de dominio. Además de lo anterior, siguiendo ese espíritu que impregna la norma respecto de la identificación gráfica de las fincas, la nueva literalidad del repetido precepto establece que a tal efecto deberá aportarse certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas que se pretenda o pretendan inmatricular y que deberá corresponderse con la descripción literaria y delimitación geográfica, pues consabido es que desde la entrada en vigor de esta nueva norma se exigirá la completa delimitación geográfica de

la línea poligonal que la defina, contemplándose como salvedad su falta de aportación, en aquellos casos en los cuales el inmueble carezca de ella, y siempre que al efecto se aporte una representación geográfica alternativa. En cualquier caso, esta representación geográfica alternativa que al efecto se presente deberá respetar la delimitación catastral y registral de las colindantes, debiendo adjuntarse informe del Catastro.¹⁴³

El registrador de la propiedad previamente a la práctica de la inscripción, y para evitar el surgimiento de una situación de doble inmatriculación, verificará la previa inmatriculación de todo o parte del inmueble en cuestión. Si advirtiera su existencia denegará la inscripción, existiendo, por tanto, un mandato imperativo, a tal efecto, que en ningún caso puede omitir, previa expedición de certificación sobre tales fincas, que remitirá al organismo interesado junto con la nota de calificación.¹⁴⁴ En tal caso, la calificación negativa expresará de forma motivada las razones en las cuales se funda, que serán, en todo caso, “*objetivas y racionales*”, sin que ello pueda constituir una decisión arbitraria ni discrecional.¹⁴⁵ Pero, además, también deberá denegarla en el caso de apreciarse la invasión del dominio público no inmatriculado si así resulta de la información territorial asociada, tanto respecto de bienes de dominio público como bienes patrimoniales, sean de la misma o distinta administración, puesto que aun a pesar de la falta de regulación expresa, también resulta aplicable la dicción expresamente inserta en los artículos 203 y 205 de la LH,¹⁴⁶ en tanto que en el supuesto que el registrador albergue dudas fundadas sobre la total o parcial coincidencia de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras del dominio público que no se encuentren inmatriculadas pero que aparezcan en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones públicas deberá denegarla, de forma que tal limitación no opera simplemente cuando se pretenda la inscripción de una base gráfica registral o incluso de una inmatriculación respecto de una bien de dominio privado, sino que, por el contrario, también se extiende al supuesto en el cual se pretenda la inmatriculación de un bien público y su delimitación coincida en todo o en parte con otra finca ya inscrita.¹⁴⁷ De tal interpretación se desprende como elemento determinante que tan solo podrá denegarse la inmatriculación si se aprecian dudas fundadas respecto de la invasión del dominio público recogido en la información territorial asociada, siendo concluyente a tal efecto este último extremo. Y ello precisamente ahonda su fundamento en la especial protección constitucional otorgada a estos bienes. Sin embargo, Alcántara Martín (2018: 269), por cita de la RDGRN de 23 de agosto de 2016 (BOE, núm. 230, de 23 de septiembre de 2016), afirma que «[...] *En las mismas se señalaba la necesidad de utilizar la aplicación informática. Pero se añaden dos notables matices aplicables a los supuestos en que falte la información gráfica: no basta la mera sospecha del registrador para impedir la inscripción solicitada, y es posible*

acreditar la situación física de la finca en cuanto a que no se invade el dominio público, mediante la correspondiente certificación administrativa. Por tanto, en los supuestos en que no pueda establecerse claramente la no invasión del dominio público mediante la utilización de técnicas gráficas, podrá acreditarse que no se produce la misma utilizando la pertinente certificación, pero sin que pueda exigirse dicha certificación con carácter generalizado, sino solo si existen motivos justificados que apunten a dicha posible invasión. [...]»¹⁴⁸; permitiendo, desde esta interpretación, de forma excepcional y como salvedad a la falta de información gráfica en la aplicación informática, su acreditación mediante certificación, siempre que se atestigüe la invasión del dominio público.

Si, por el contrario, no se hubiera constatado dicha circunstancia, el procedimiento registral ordinario culminará practicando la inmatriculación y la publicación del respectivo edicto, haciéndose constar por nota marginal en la finca inmatriculada.¹⁴⁹ Ahora bien, la inmatriculación practicada en tales términos no extenderá los efectos protectores del artículo 34 LH, y del que deriva la proclamación del principio de la fe pública registral,¹⁵⁰ hasta transcurridos dos años desde su fecha.¹⁵¹ Toda inmatriculación que se practique en la actualidad implicará, a su vez, la inscripción de la representación gráfica, sin que tal extremo tenga carácter potestativo (ex artículo 9. letra b) de la LH).

Así, es conveniente advertir, como señala García García (2018: 300), que el régimen actual no contempla la posibilidad de una intervención previa de terceros antes de la inmatriculación, a diferencia de lo que sí sucede respecto de las Administraciones públicas para bienes privados, tampoco para titulares inscritos o colindantes de fincas no inscritas, de forma que únicamente practicada la inmatriculación se procederá a la publicación de edictos y a la notificación a los colindantes mediante el sistema de alertas,¹⁵² apercibiéndoles de que tal trámite no tiene por objeto el inicio de un trámite de alegaciones ante el registrador al objeto de prestar, en su caso, consentimiento a la práctica de la inmatriculación, sino que está ya se ha efectuado, que los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y que producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la propia Ley.

Sin embargo, no es la única regulación que contempla la LH sobre la inmatriculación de bienes públicos. Su artículo 204 prevé que pueda obtenerse la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad cuando se trate de fincas de titularidad pública resultantes de procedimientos administrativos de deslinde. Adviértase, en todo caso, que la ausencia de deslinde no es obstáculo para que puedan existir dudas sobre la posible invasión del dominio público.¹⁵³

Además de lo anterior, la propia dicción del apartado quinto del artículo 206 LH contempla que mediante certificación administrativa se puedan realizar inscripciones consistentes en operaciones registrales de agrupación, división, agre-

gación, segregación, declaración de obra nueva, división horizontal, constitución de conjuntos inmobiliarios, rectificación descriptiva y gráfica o cancelación, siempre que no se vean afectados terceros no citados en el expediente, debiendo cumplirse los requisitos establecidos en la legislación sectorial y aportarse la representación gráfica catastral de la finca o representación alternativa.¹⁵⁴

III.4.C. Las especificidades en la reanudación del tracto sucesivo de bienes públicos.

Además de lo anterior y sin perjuicio de poder tramitar al efecto el expediente de reanudación del tracto sucesivo interrumpido contemplado en la regulación actual,¹⁵⁵ se habilita la posibilidad de realizar esta operación registral específica sobre fincas titularidad de las Administraciones públicas o de las Entidades de derecho público mediante certificación administrativa a la que se refiere el artículo 206 LH,¹⁵⁶ lo que permite articular una vía con mayor flexibilidad,¹⁵⁷ que incluirá oportuna mención al título de adquisición del bien o derecho, así como el tiempo de posesión pacífica de la Administración titular, y que dará por concluso el procedimiento regulado al efecto en la LPAP,¹⁵⁸ considerándose como una operación excepcional, de forma semejante a lo que sucede respecto de los bienes privados, teniendo en cuenta la aplicación del principio de tracto sucesivo a los bienes públicos inscritos en el Registro de la Propiedad. En este sentido, se requerirá que los titulares de las inscripciones contradictorias no hayan formulado ningún tipo de oposición dentro del plazo de los treinta días siguientes a aquel en el cual la Administración les hubiese dado traslado mediante notificación personal o, en defecto de lo anterior, mediante publicación de edictos que será nominal, al objeto de no minorar las garantías de los administrados. Así, la notificación de esta última forma se efectuará siempre que aquella no hubiera podido practicarse, pese a los intentos.¹⁵⁹ A tal efecto, la certificación podrá inscribirse si los interesados no fueran conocidos y la inscripción tuviese más de treinta años de antigüedad,¹⁶⁰ siempre que durante ese plazo no hubiera sufrido alteración y se hubiesen publicado los respectivos edictos con la intención de inscribir tal certificación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial Estado, así como en el respectivo de la Comunidad Autónoma o en el de la provincia, en función de cuál sea el que la haya expedido, sin que se haya formulado oposición. En este caso, la inscripción que se practique estará afecta por las idénticas limitaciones que la inmatriculación, es decir, no producirá efectos frente a terceros hasta transcurridos dos años desde su fecha.¹⁶¹

La Ley no expresa una distinción temporal respecto de la fecha de inscripción con igual nitidez que lo hace el artículo 208 LH, al diferenciar, en este caso,

aquellas que tengan más de treinta años o bien, aquellas que tengan menos de treinta años, al establecer que en aquellos casos en los cuales la última inscripción de dominio o del derecho real cuyo tracto se pretenda reanudar tenga menos de treinta años de antigüedad, la citación al titular registral deberá efectuarse de modo personal, si bien, un sector doctrinal¹⁶² ha venido considerando que es aplicable con carácter supletorio, en lo no previsto por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, el repetido artículo 208 LH.

III.4.D. El expediente de dominio.

Pero, además de la identificación gráfica de las fincas registrales, como se ha dicho, la nueva Ley 13/2015, de 24 de junio, con las modificaciones que contempló en la LH, se asumió la nueva concepción tendente a la desjudicialización de determinados procedimientos de jurisdicción voluntaria que, hasta ese momento, se venían tramitando en sede judicial. Así, la regulación del expediente de dominio cambió diametralmente, de forma que la nueva redacción del artículo 203 LH contempla una nueva sucesión de trámites, entre los cuales se exige la expedición de certificación acreditativa de la falta de inscripción de la finca, previa solicitud del notario al registrador de la propiedad, quien practicara, en su caso, anotación preventiva de la pretensión de inmatriculación.

En este sentido, debe destacarse, como afirma la RDGRN de 24 de junio de 2016, ya citada, que la certificación no es el medio idóneo para instar la iniciación del expediente de dominio al que se refiere el artículo 203 LH, ni tampoco lo es para solicitar la anotación preventiva a la cual se refiere el mismo precepto. Precisamente, el artículo 203 LH contiene actualmente las reglas que regirán la tramitación de tal procedimiento, advirtiendo que a la iniciación del procedimiento se acompañará título de propiedad de la finca que se pretenda inmatricular, que atribuya el dominio al promotor del expediente y que por el registrador se practicará anotación preventiva. Sin embargo, este mismo artículo incluye una expresa mención respecto de los expedientes de dominio, dado que en el caso que el registrador advirtiese la posible coincidencia total o parcial con otra u otras fincas ya inmatriculadas o con el dominio público, incluso con el dominio público no inmatriculado, que figuren en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, adjuntando la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica, quien deberá emitir informe correspondiente en el plazo de un mes desde la recepción de la notificación.¹⁶³ Ante esta situación, se abren dos situaciones; si la Administración manifiesta oposición a la inmatriculación o no remitiéndose el informe en plazo, el registrador continúa albergando dudas sobre

la posible invasión del dominio público, denegará la anotación, notificando su calificación al notario, al objeto de proceder al archivo de las actuaciones. En tal circunstancia, se motivará la decisión que se trasladará junto con la certificación y cuantos datos procedentes de la información territorial hayan sido utilizados y, en su caso, certificación literal de la finca o fincas que estime coincidentes. En ambos casos, el registrador denegará la anotación; no lo hará si la Administración se manifiesta de forma favorable a ello o sin emitir el correspondiente informe, el registrador no conserva las dudas acerca de la posible invasión del dominio público. En cualquier caso, recibida la comunicación del Registro acreditativa de la extensión de la anotación, el notario comunicará la pretensión de inmatriculación, entre otros, al Ayuntamiento en que esté situada la finca, así como a la Administración titular del dominio público.

III.4.E. La doble inmatriculación registral

Ya se ha indicado que la doble inmatriculación es una de las operaciones registrales a las cuales presta atención la LPAP, así como también el artículo 48 del Reglamento de la LPAP, en tanto que se trata de uno de los supuestos de regularización registral. En este punto, resulta preceptivo abordar específicamente los términos de esta situación patológica cuando resulte entre bienes públicos, entre ellos o, al menos, uno de ellos sea de titularidad de las Administraciones públicas.

Por doble inmatriculación o, en general, múltiple inmatriculación registral se entiende aquella situación en la cual una misma finca o parte de ella, puesto que también puede suscitarse un supuesto de doble inmatriculación parcial,¹⁶⁴ conste inscrita en el Registro de la Propiedad dos o más veces en folios registrales distintos e independientes entre sí y, por tanto, con un número de finca distinto,¹⁶⁵ lo que supone una clara contradicción al principio de folio real único,¹⁶⁶ suponiendo una neutralización de cualquier efecto positivo que resulte de la publicidad del Registro de la Propiedad. Sin embargo, fruto también del reciente impulso al objeto de la identificación gráfica de las fincas registrales, ante la constatación de una previa inscripción gráfica georreferenciada, es posiblemente afirmar, como así lo han destacado algunos autores, que esta situación patológica es «[...] *como consecuencia del carácter exclusivamente literario de la descripción de las fincas; por tanto, estamos ante una patología de carácter literario, que no gráfico* [...]»,¹⁶⁷ de forma que, inscrita la representación gráfica de una finca, no resultará posible la inscripción de otra que invada, aun parcialmente la anterior, sin que previamente se ha rectificado.

Como ya se ha advertido, para el éxito inicial de cualquier procedimiento que trate de solventar una doble inmatriculación registral en este específico ámbito

debe iniciarse previamente un expediente administrativo en el cual se aprecie dicha circunstancia. Y así resulta precisamente del marco regulatorio actual, que viene a completar las específicas previsiones del artículo 206 LH respecto de la inmatriculación o inscripción de los bienes públicos, dado que el artículo 209.2 LH incluye una previsión específica al respecto, matizando que las reglas establecidas en el mencionado precepto respecto de la tramitación de un expediente para la resolución de una situación de doble inmatriculación que, por otra parte, se sitúa en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, se entenderán sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 37 LPAP, y demás disposiciones concordantes.¹⁶⁸ Ya se ha dicho que este último precepto, respecto del alcance de la certificación administrativa con ocasión de la cancelación o rectificación de las inscripciones en favor de las Administraciones públicas, será título suficiente en aquellas situaciones de este tipo en las cuales se reconozca el mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre el de la Administración pública y siempre que al efecto medie informe de la Abogacía del Estado o del órgano correspondiente de la Administración actuante. La RDGRN de 22 de noviembre de 2016 (BOE, núm. 302, de 15 de diciembre de 2016), que resuelve un recurso interpuesto frente a una nota de calificación desfavorable de un registrador, ha reconocido la prevalencia de tramitar el procedimiento específico al que se refiere el citado precepto de la LPAP y, en su caso, por las normas de desarrollo frente al procedimiento contemplado en el artículo 209 LH, estando justificado que por el registrador se haya recabado de la Administración la información pertinente al objeto de determinar la posible tramitación de un procedimiento de doble inmatriculación, puesto que, como afirma «[...] *pues debe evitarse iniciar la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 209 de forma paralela y estéril a otro procedimiento administrativo con igual objeto y trámites específicos, considerando, además, la prevalencia que la Ley Hipotecaria atribuye a las results de dicho eventual procedimiento administrativo.* [...]».¹⁶⁹ Para Arrieta Sevilla (2018: 324–325), con esta interpretación, se persigue conocer cuál es la posición al respecto de la Administración y no debe resultar óbice para que otro particular pueda instar el procedimiento al que se refiere el artículo 209.1 LH, puesto que de tal forma podrá anotarse dicha circunstancia por nota al margen de la última inscripción de dominio extendida en el folio de cada uno de los historiales coincidentes, de acuerdo con la regla tercera del citado precepto, si bien, la mera circunstancia de apreciar la existencia de tal patología, al menos, en un bien público exigirá la iniciación del procedimiento al que se refiere el repetido artículo 37.4 LPAP.¹⁷⁰ Y, ello sin perjuicio de determinadas previsiones contempladas en la legislación sectorial que impiden de facto hacer uso de este procedimiento para resolver situaciones de este tipo, como así sucede con el deslinde de montes, ya citado.

Sin embargo, la doctrina¹⁷¹ ha entendido una clara diferenciación al respecto. De un lado, en aquellos supuestos en los cuales apreciada una situación de doble inmatriculación se aprecie que el historial registral de la finca de la Administración pública es de mejor condición se estará a la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 209.1 LH que, de resultar negativo, podrá judicializarse y cuyo conocimiento corresponderá al orden jurisdiccional civil. Si, por el contrario, la Administración reconoce que dicha finca pertenece a un tercero y no es de su propiedad, de forma que este ostente mejor derecho o preferencia del título sobre el que ostente la Administración pública se aplicará el artículo 37.4 ya citado, expidiendo al efecto certificación administrativa en la que conste tal circunstancia, que será título suficiente para la cancelación o rectificación si procediese de las inscripciones practicadas en favor de estas últimas que, en todo caso, deberá contar con un informe preceptivo de la Abogacía del Estado o, en defecto de ello, del órgano asesor correspondiente de la Administración de la cual se trate. Y, todo ello, sin perjuicio de la facultad del titular registral que lo considere de entablar la acción pertinente en la jurisdicción civil.

IV. LA PROTECCIÓN ADICIONAL DE LOS BIENES PÚBLICOS EN LA VIGENTE LEGISLACIÓN REGISTRAL: LA TRASCENDENCIA DE LA INSCRIPCIÓN DE LA DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DE LA FINCA

Sin duda, los recientes cambios en el marco regulatorio de la propiedad inmobiliaria también han trascendido a los bienes públicos y en ello ha acentuado la atención la reciente reforma de la LH, dada por la Ley 13/2015, de 24 de junio que, como se ha advertido, paralelamente a la desjudicialización de los procedimientos de jurisdicción voluntaria que anteriormente se tramitaban en sede judicial, asumió definitivamente la representación gráfica de las fincas registrales de acuerdo con la cartografía catastral al constituir su base al objeto de la determinación material del derecho de propiedad. Y tal aspecto es especialmente trascendente, dado que con la inscripción de la representación gráfica se trata de impedir que una misma porción de terreno físico figure en el Registro de la Propiedad en dos folios reales distintos, de forma que si consta previamente inscrita una representación gráfica no podrá inscribirse otra si coincide en todo o en parte con la anterior, pretendiendo evitarse con ello, entre otros, situaciones patológicas de doble o múltiple inmatriculación registral. En este sentido, no cabe omitir que la información catastral, en tanto referida al territorio, constituye una herramienta verdaderamente trascendente en el ámbito de los bienes públicos y, especialmente, del demanio. Precisamente, en su identificación y delimitación adquiere una función relevante, puesto que a través de él se podrá diferenciar el alcance de la

delimitación de los bienes privados y públicos, acrecentando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

IV.1. LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA COMO MÉTODO DE PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

La reforma operada en el año 2015 también incidió en la literalidad del artículo 9 LH, al incorporar una nueva redacción sobre las circunstancias que debería consignar cada inscripción. Entre ellas, se encuentra la representación gráfica, que aportada con el título que se pretenda inscribir, será objeto de calificación y, en su caso, de inscripción y consecuente incorporación al folio real «[...] *siempre que no se alberguen dudas por el Registrador sobre la correspondencia de 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* [...]». Este aspecto, que no encuentra mención expresa en el artículo 206 LH, se identifica, en cierto modo, con la literalidad del artículo 205 LH en cuanto prescribe la regulación del procedimiento inmatriculador, incluyendo al efecto que «[...] *El Registrador deberá verificar la falta de previa inscripción de la finca a favor de persona alguna y no habrá de tener dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas*. [...]». Además, tales previsiones se ven reforzadas, si cabe, con ocasión de la inscripción de declaraciones de obra nueva de aquellas construcciones, edificaciones e instalaciones que, por haber transcurrido el plazo de prescripción, no puedan ser objeto de demolición. Precisamente, el artículo 28.4.1.ª a) del vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE, núm. 261, de 31 de octubre de 2015) establece que con ocasión de calificación registral de los documentos públicos de declaración de obra nueva, el registrador, entre otros extremos, constatará que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

En este contexto y al objeto de determinar las especificaciones técnicas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 13/2015, de 24 de junio, y con el sumo propósito de lograr de una manera efectiva los propósitos perseguidos por esta última, primeramente la Resolución de 26 de octubre de 2015, conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General de Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad (BOE, núm. 260, de 30 de octubre de 2015), y más adelante en el tiempo, la Resolución de 23 de septiembre de 2020, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fé

Pública y de la Dirección General del Catastro (BOE, núm. 269, de 10 de octubre de 2020), que incluyó ciertas especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral, han venido a definir el sistema para la correcta inscripción de las respectivas representaciones gráficas de las fincas registrales, permitiendo con ello definir con mayor exactitud los efectos de la inscripción registral, ofreciendo mayor seguridad y certeza al tráfico inmobiliario. La primera ya incorporó una mención específica respecto de los bienes de dominio público al contemplar expresamente, en relación con la representación gráfica georreferenciada alternativa, que esta última debería estar representada sobre la cartografía catastral, entendiendo a este respecto que el artículo 10 LH establece, como se advirtió, que la cartografía catastral constituiría la base de la representación gráfica de las fincas registrales que estaría a disposición de los registradores de la propiedad, de forma que aquella comprendería todas las parcelas catastrales que debían ser objeto de alteración o modificación, bien de forma total o parcial, incluyendo las parcelas catastrales o bienes de dominio público colindantes cuando resulten afectados, determinando al efecto las partes afectadas y no afectadas.¹⁷²

Esta última, sin embargo, ya desde su exposición, ahondó todavía más si cabe en ello, de forma que, en relación con los bienes públicos, además de destacar el mandato inserto en la LPAP, para la inscripción de todos los bienes en el Registro de la Propiedad, asumió de forma contundente la coordinación como uno de sus objetivos. En este sentido afirmó que «[...] *es un principio básico la protección del dominio público, de modo que tanto el Catastro como el Registro de la Propiedad han de velar por su preservación, evitando cualquier tipo de invasión o menoscabo del mismo* [...]». En este sentido, y sin perjuicio de las particularidades que al efecto contemple la legislación sectorial, a la cual se ha extrapolado dicha circunstancia, la repetida resolución ha contemplado especificaciones propias respecto de la propia representación gráfica de los bienes de dominio público y la determinación de las relaciones entre el dominio público y las fincas o parcelas colindantes afectadas.

En relación con el segundo de los supuestos, además de establecer que en aquellas situaciones en las cuales el dominio público haya sido deslindado mediante resolución administrativa o judicial firme, la representación gráfica de las fincas será la resultante de las coordenadas establecidas en dicho procedimiento, debiendo ser respetada, en tanto no se proceda a su revisión de conformidad con la normativa aplicable —de lo que se extrae que aquellas representaciones gráficas catastrales o alternativas que se presenten a calificación y que lo invadan serán despachas negativamente—, contempla la posibilidad de aportar representación gráfica georreferenciada alternativa por la Administración pública, si bien, en el supuesto de afectar a las parcelas catastrales colindantes deberá aportar

informe de validación gráfica alternativo positivo, con el condicionante de la corrección de las discrepancias en la forma determinada debiendo practicarse las notificaciones a los titulares catastrales y registrales afectados en los términos del artículo 199 LH, de forma que en el caso de la mera oposición del titulares de alguna de las parcelas catastrales colindantes el registrador decidirá conforme a los criterios generales a salvo de la existencia de un expediente de deslinde, lo que implicará el cierre del procedimiento registral para evitar duplicidades. Sin embargo, tales determinaciones no quedan limitadas a lo anterior. Para el caso de contemplarse alguna intersección de la representación gráfica alternativa con alguna representación gráfica ya inscrita, será preceptiva la rectificación previa, mediante el consentimiento expreso del titular registral, si bien, con el propósito de inscribir el resto de la finca, se contempla la posibilidad de excluir dicha parte. Ahora bien, en este último supuesto, si ello deriva de la presentación de una representación geográfica alternativa deberá tramitarse igualmente el procedimiento al que alude el artículo 199.2 LH que, en síntesis, remite a las reglas insertas en el artículo 199.1 LH, si bien, una vez tramitado, en el que se notificará a los titulares catastrales colindantes afectados, incorporará la representación gráfica alternativa al folio real, y lo comunicará al Catastro con la finalidad de incorporar la rectificación que corresponda, pudiendo hacerse constar el estado de «*pre-coordinada pendiente de procesamiento*», si así lo acuerda el registrador de la propiedad y no se trata de un dominio público deslindado.¹⁷³

De lo anterior se deducen tres situaciones claramente diferenciadas con tratamiento específico. De una parte, si el bien de dominio público ha sido deslindado y del procedimiento resultan unas coordenadas que definen la línea perimetral cerrada de la finca, en cuyo caso, no se podrá instar ninguna modificación, estando a resultas de la normativa aplicable que determine la forma de su modificación y, de otro, bien el caso que se pretenda la inscripción de una representación gráfica por parte de la Administración pública de un bien de dominio público e invada presumiblemente parcelas catastrales y registrales, en cuyo caso la inscripción se seguirá por los trámites regulados en el artículo 199 de la LH, o bien, que un particular inste la inscripción de una representación gráfica y pueda producirse una invasión del dominio público. Sin embargo, para un sector de la doctrina uno de los aspectos más significativos de la reforma es la falta de obligatoriedad de la inscripción de la representación gráfica respecto de este tipo de bienes, puesto que, si bien es cierto que es exigible con carácter imperativo para determinadas operaciones específicas como sucede con la inmatriculación, parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde, no sucede lo mismo con ellos, de forma que sin perjuicio de que así suceda si se trata de alguno de los supuestos anterior-

res no se contempla con ocasión de fincas que hubieran accedido al Registro de la Propiedad con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma.¹⁷⁴

Además del régimen general determinado al efecto por la legislación hipotecaria, en materia de montes, la reforma operada al efecto por la Ley 21/2005, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE, núm. 173, de 21 de julio de 2015), en cierto modo ya bajo el espíritu de la identificación gráfica de las fincas y con el propósito de reforzar «[...] *las disposiciones que permiten la defensa del Dominio Público Forestal en lo que se refiere a recuperación posesoria, deslinde, adquisición preferente y derechos de tanteo y retracto*. [...]», estableció la necesidad de acompañar a la certificación que permitiría la inscripción del monte a favor de la Administración titular o gestora de un plano topográfico georreferenciado del monte o levantado para el deslinde que debería estar debidamente georreferenciado, acompañando al efecto la certificación catastral descriptiva o gráfica en la que conste la referencia catastral del inmueble o inmuebles afectados, estando a lo dispuesto en la legislación hipotecaria sobre la inscripción de la representación gráfica.¹⁷⁵ Específicamente, y ante la práctica de un deslinde de montes, deberá igualmente determinarse su cabida y posesión mediante plano georreferenciado si se dispone de él, de acuerdo con los documentos acreditativos de la titularidad, incluidas situaciones de posesión cualificada, así como mediante la cartografía catastral y la certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble o inmuebles afectados.¹⁷⁶

IV.2. LA TRANSCENDENCIA DE LA CALIFICACIÓN DE LA INSCRIPCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA

IV.2.A. La notificación previa a la Administración colindante.

También el nuevo marco legal dado por esta Ley ha afectado a la inmatriculación de fincas de dominio privado, persiguiendo de tal modo dotar de mayor seguridad jurídica a la transmisión de bienes inmuebles, exigiéndose la acreditación de la adquisición de la finca al menos un año antes del otorgamiento del título público traslativo de dominio cuyo acceso al Registro de la Propiedad se pretende, también mediante título público, siempre que exista identidad en la descripción contenida en el título inmatriculador,¹⁷⁷ adquiriendo carácter preceptivo la inscripción de la representación georreferenciada de la finca.¹⁷⁸ A tal efecto, y con carácter previo a su práctica y sin perjuicio de la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos a la cual se refiere la LPAP, si el registrador de la propiedad alberga 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 figuren en la información territorial asociada faci-

litada por las Administraciones públicas notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica, con el propósito de emitir el correspondiente informe, de forma tal que éste será vinculante para el registrador si manifiesta su oposición, pero también denegará la inscripción si no emitiéndose el informe en plazo conserve, aun con todo, dudas sobre la posible invasión del dominio público.¹⁷⁹ Este extremo permite situar a la Administración pública en una situación claramente privilegiada, como ha destacado un sector de la doctrina,¹⁸⁰ a diferencia de los restantes colindantes a quienes tan solo les será comunicada la inmatriculación, tras levantar acta de la inscripción, y no con carácter previo con la pretensión de la inmatriculación. Si bien, no constituye una regla general siempre que se deduzca tal circunstancia sobre una determinada finca, quedando sujeta a la apreciación del registrador de la propiedad, permite advertir, con todo, una situación desigual respecto de los sujetos privados a quienes no se les confiere la apertura de trámite de oposición con carácter previo a la inmatriculación.

IV. 2.B. La posible invasión del dominio público como causa de calificación negativa por el registrador

Y, en este sentido, como ya se advirtiera en su momento, con ocasión de la inmatriculación o, en su caso, con la inscripción de la representación gráfica, operación en la cual los registradores de la propiedad deberían verificar la falta de inscripción y ello, precisamente, porque a ellos incumbe también la misión de impedir la práctica de inscripciones que puedan implicar una invasión del dominio público,¹⁸¹ se producirá la calificación de su representación gráfica, constituyendo este último extremo una de las causas de la calificación negativa y, por consiguiente de denegación de su inscripción «[...] 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. [...]».¹⁸² Este aspecto resulta relevante dado que la protección del dominio público no se alcanza únicamente con la inscripción de la respectiva representación gráfica, si no que, por el contrario, aquel que no se encuentre inscrito también será objeto de salvaguarda,¹⁸³ al impedir la inscripción de la representación gráfica que aun presuntivamente lo invada, lo que implica, en síntesis, dotar de un mecanismo de protección adicional de las fincas demaniales de aquellas que no tienen tal consideración. Ello, es lo que ha venido en denominarse por la doctrina como «*principio de protección del dominio público*»,¹⁸⁴ que se funda en los preceptos de Derecho administrativo que regulan la inscripción de los bienes públicos, así como de determinadas previsiones insertas

en la legislación sectorial como sucede con los informes previos que deberán emitir las Administraciones públicas en materia de montes o el certificado en materia de costas y en la legislación hipotecaria. Existe, por tanto, una obligación al respecto por parte de los registradores de la propiedad, por el propio carácter que adquieren tales bienes, efectuándose en la propia calificación de los documentos. En este sentido, no puede omitirse que el artículo 18 LH establece que «[...] *Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.* [...]». De tal forma, mediante la calificación registral se lleva a cabo, por parte de los registradores de la propiedad, el control de legalidad del sistema de publicidad registral.¹⁸⁵ Con ella se pretende, además, evitar dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que incluso puedan invadir el dominio público ya inscrito.¹⁸⁶ El artículo 199 LH, con ocasión de la regulación de la inscripción de la representación gráfica, que como expresa su apartado primero, completará la descripción literaria, es claro al respecto, el registrador “denegará” la inscripción de la representación gráfica, si coincide plenamente o de forma parcial con el dominio público, extremo que deberá ser comunicado a la Administración titular del inmueble afectado. Si bien, ante otras situaciones, corresponde al registrador decidir motivadamente, en este caso, no se permite hacerlo, imponiendo un mandato imperativo, denegando su inscripción ante esta circunstancia. En definitiva, por tales motivos, este es uno de los extremos en los cuales adquiere mayor relevancia la reforma de la legislación hipotecaria introducida por la Ley 13/2015, de 24 de junio. Como señala Alcántara Martín (2018: 266), «[...] *la posible invasión se pondrá de manifiesto de forma sencilla al comparar las representaciones gráficas de las fincas* [...]»,¹⁸⁷ y aunque previamente también se contemplaba una previsión de tal naturaleza, la falta de identificación gráfica lo dificultaba enormemente.

Ante esta situación, en aquellos casos en los cuales se aprecie la posible invasión del dominio público será suficiente que la Administración pública muestre oposición, sin que tal circunstancia revista de certeza total sobre la condición de dominio público,¹⁸⁸ ni tampoco es exigible en este sentido la existencia de una resolución definitiva de un procedimiento de deslinde o pronunciamiento judicial, siendo «[...] *suficiente el informe suscrito por el legítimo representante de la Administración en el que funde su oposición, pues, si bien su eficacia jurídica es necesariamente limitada, es sin embargo suficiente para motivar la calificación registral negativa* [...]». ¹⁸⁹ En este sentido, y practicadas las notificaciones previas a la inscripción a la Administración pública titular del bien, se aprecia que se han adoptado, por el registrador, las medidas oportunas en orden a la

protección del demanio, en tanto que, como subraya la propia Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, esa inscripción como terreno de dominio privado implicará la asunción de graves consecuencias para la Administración, así como también para el propietario y eventuales terceros afectados, considerando los caracteres de los bienes públicos.¹⁹⁰ Aspecto que, además, se ve reforzado en los términos de lo dispuesto en el artículo 10.5 LH con ocasión de la inscripción de la representación gráfica georreferenciada, puesto que asumir la inscripción de una representación de tal naturaleza sobre la que se aprecie fundadamente la invasión del demanio público implicaría dotar de eficacia, en cuanto a la presunción geográfica y linderos, de acuerdo con el principio de especialidad registral, un espacio físico que no es susceptible de propiedad privada. En este sentido, la posición de la DGSJFP es contundente al respecto «[...] *no puede admitirse la inscripción de la georreferenciación en esas circunstancias, pues se estaría introduciendo una inexactitud en el contenido del Registro.* [...]».¹⁹¹

En este sentido, debe advertirse que la protección registral que la ley concede al dominio público, precisamente por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, que tiene su fundamento en el ya citado artículo 132 CE, no se limita únicamente al dominio público que ya figura inscrito. Tal protección se extiende sobre el dominio no inscrito¹⁹² de forma que aun a pesar que no se encuentre inscrito, el registrador si aprecia dudas fundadas al respecto denegará cualquier inscripción mediante la calificación negativa. Precisamente, ante dicha circunstancia y como previamente se advirtió, la legislación sectorial, como así sucede con la LM exige la previa emisión de un informe que concluya que la finca que pretende ser objeto de inscripción no invade el dominio público.¹⁹³

V.2.C. La inscripción de la representación gráfica.

En línea con lo ya expuesto, este nuevo marco legal, dado en consecuencia por la Ley 13/2015, de 24 de junio, además de asumir la cartografía catastral como la base de representación gráfica de las fincas registrales, que estará a disposición de los registradores de la propiedad,¹⁹⁴ contempló, como paso previo a la incorporación de la representación gráfica al folio real de cada una de las fincas, la oportuna valoración por el registrador, quién para ello, además de no albergar dudas entre su correspondencia y la finca inscrita, así como la falta de coincidencia con otra representación ya incorporada, deberá constatar que no se produce una invasión del dominio público.¹⁹⁵ Extremo este último que consolida el carácter preventivo de la actuación del registrador en aras de la protección del demanio. Y ello, precisamente, dado que como razona Arrieta Sevilla (2018: 324) la prevención de la invasión registral de los inmuebles de titularidad pública

es una de las cautelas impuestas a los registradores, lo que queda precisamente patente, con la obligación de verificar la previa inscripción denegándola si se aprecia la posible invasión del dominio público o mediante la notificación si se inmatriculan fincas colindantes con este último.¹⁹⁶

Pero, además, la inscripción de la representación gráfica, que se producirá mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica, de cuya información ofrecida resultará su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, adquiere un tratamiento especial en aquellos casos en los cuales se pretenda, constando ya inscrita la finca, de forma tal que si ésta coincidiera en todo o en parte, bien con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, denegará su inscripción, comunicándose este último extremo a la Administración titular del inmueble que se vea afectado. La propia literalidad del precepto implica un mandato de carácter imperativo, es decir, no permite hacerlo con carácter facultativo, de forma que, a diferencia del trámite de notificación a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado el trámite, así como a los titulares de las fincas registrales colindantes, que podrán efectuar alegaciones, de forma que a resultas de ello el registrador decidirá de forma motivada, según su criterio, en este caso, si tal representación coincide con el dominio público, la Ley contempla su calificación negativa, sin perjuicio de su ulterior recurso; la posibilidad de instar un deslinde se contempla para aquellos casos en los cuales se deniegue la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica.¹⁹⁷ En definitiva, este nuevo marco normativo persigue impedir la inscripción de fincas que impliquen una invasión del dominio público.

Debe tenerse en cuenta la significación de los efectos jurídicos de la inscripción de la georreferenciación de las fincas registrales, a cuyo efecto el artículo 10.5 LH es extremadamente relevante. La DGSJFP ha destacado que «[...] *la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, trámites, garantías y alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito. [...]*».¹⁹⁸ De este modo, se superan los limitados efectos de los datos descriptivos de las fincas registrales,¹⁹⁹ permitiendo cumplir nítidamente el principio de especialidad registral en tanto que determina la necesaria concreción del objeto sobre el cual se extiende el derecho inscrito.²⁰⁰

En cualquier caso, tales prevenciones también se darán con ocasión de los expedientes de mayor cabida, en virtud de los cuales se pretenda la rectificación

de la superficie registral por aquella otra que resulte de la realidad física²⁰¹ o de la representación gráfica.

IV.2.D. El alcance del principio de fe pública registral respecto de la inscripción del dominio público.

Considerando que el principio de fe pública registral es uno de los elementos trascendentales del sistema tabular, puesto que, conforme a lo prescrito a él, el tercero que de buena fe hubiera adquirido a título oneroso un bien de quien en el Registro aparezca con capacidad para transmitirlo, será mantenido en su adquisición una vez inscrito su derecho, aunque se anule o resuelva el derecho de su transmitente por causas que no consten en el mismo registro. Aunque este principio está dirigido esencialmente al ámbito privado, «[...] *puede tener especial incidencia respecto de unas fincas demaniales o sujetas a limitaciones derivadas del dominio público* [...]». ²⁰² En él, en suma, se articula la significación de la publicidad del registro. En este sentido, es oportuno valorar la posición que adquiere un tercero que se situó en esta posición y adquiriera una finca que invada el dominio público por haberse así inscrito la representación gráfica georreferenciada. No ha sido pacífica la posición doctrinal, ²⁰³ existiendo al respecto dos posiciones claramente diferenciadas; de una parte, aquella que considera la inoponibilidad del dominio público frente al tercero hipotecario, partiendo al efecto de los principios hipotecarios; de otra, quien considera que la naturaleza de los bienes de dominio público parte de la propia ley y no pueden ser perjudicados con la inscripción registral, con independencia del título de adquisición. ²⁰⁴

La DGSJFP, ²⁰⁵ siguiendo la interpretación previa del TS, ²⁰⁶ ha asumido esta última posición, al advertir que si tras la hipotética inscripción de la georreferenciación pretendida, la Administración pública resultase ser titular extrarregistral del dominio público, dispone a su alcance del ejercicio de potestades como la potestad de deslinde o la potestad de recuperación de aquel espacio que se considere invadido, considerando que frente a esta situación no puede oponerse el principio de fe pública registral y ello por cuanto solo puede determinar posibles conflictos entre titulares de dominio privado, pero no cuando se suscite respecto de bienes de dominio público, puesto que son imprescriptibles, con independencia que exista una georreferenciación previamente inscrita y ello dado que la propia legislación contempla el ejercicio de «[...] *posibles acciones de deslinde, reivindicación y recuperación posesoria del dominio público, dado que éste se rige por el principio constitucional inalienabilidad e imprescriptibilidad proclamado en el artículo 132 de nuestra Carta Magna*». [...], ²⁰⁷ situándose frente al propio artículo 34 LH. En tales casos, la titularidad no nace del tráfico jurídico basado en

el Registro de la Propiedad, sino que lo hace en base a la Ley.²⁰⁸ Lo cual, no constituye obstáculo alguno para la exigencia de responsabilidad a la Administración titular, precisamente por haber incumplido su obligación de inscribir el dominio público, puesto que, sin perjuicio de invocar tal principio, podría alegar el «[...] *principio general de protección de la buena fe y apariencia legítima y el de responsabilidad patrimonial por los actos y omisiones administrativas*, [...]».²⁰⁹ De esta forma, la doctrina de la DGSJFP considera que la aplicación de tal principio se extiende a la adquisición de una finca con una determinada georreferenciación previamente inscrita entre titulares de dominio privado, pero no lo hace, como regla general, para proteger al titular registral inscrito conforme al artículo 34 LH de las acciones de deslinde, reivindicación y recuperación posesoria del dominio público, precisamente por tener la consideración de inalienables e imprescriptibles.²¹⁰ En consecuencia, las propias notas características de los bienes públicos impiden cualquier oponibilidad frente a terceros de la adquisición de dominio de una finca debidamente georreferenciada cuando se aprecie y manifieste que el titular extrarregistral lo constituyen bienes de este tipo.

IV.3. LA APLICACIÓN TERRITORIAL ASOCIADA.

Bajo el presupuesto de asegurar y definir sobre el espacio físico los efectos de la inscripción registral y en el contexto de la identificación gráfica de las fincas registrales y, además, con el sumo propósito de evitar el surgimiento de situaciones patológicas como la doble o en general múltiple inmatriculación registral en tanto que se produce una neutralización de los asientos y, en definitiva, de los principios que aseguran la efectividad del sistema tabular, la Ley 13/2015, de 24 de junio incluyó de forma paralela a la regulación de la inscripción de la representación geográfica de la finca registral, la necesidad de dotar a los registradores de la propiedad de un mecanismo que permitiera conocer tal circunstancia. Al efecto, la nueva redacción del artículo 9 LH, que superaba su mera redacción anterior en la que únicamente contemplaba, con carácter potestativo, la posibilidad de completar la descripción literaria de la finca con la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas, establecía ahora, tras la reforma, la situación física detallada como uno de los extremos que deberá contemplar la inscripción, estableciendo la posibilidad de incorporar la representación gráfica en ciertas operaciones y manteniendo su exigibilidad en otras, adujo la creación de la información territorial asociada, disponiendo al efecto que todos los registradores tendrían a su disposición un elemento auxiliar de calificación, consistente en una aplicación informática suministrada y diseñada por el Colegio de Regis-

tradores e integrada en un sistema informático único, que rigiéndose por el principio de neutralidad tecnológica, sirviera para el tratamiento de representaciones gráficas, permitiendo relacionarlas con las descripciones contenidas en el folio real, y con el sumo propósito de conocer las limitaciones al dominio derivadas de su clasificación y calificación medioambiental o administrativa, y de prevenir la invasión del dominio público.²¹¹ Alcántara Martín (2018: 253) ha sido concluyente al destacar el alcance del sustantivo y los dos adjetivos que la califican. De un lado, «*información*», en tanto referida a la publicidad o conocimiento de los caracteres físicos de las fincas; de otro, «*territorial*», en tanto que referida a una porción de territorio reflejada cartográficamente y, finalmente, «*asociada*», ya que no es objeto de inscripción, de forma que su acceso al Registro de la Propiedad se produce mediante su implementación en el sistema informático. En definitiva, se trata de la preceptiva disposición en cada Registro de la Propiedad de una «[...] *una aplicación informática [...] debidamente homologada y uniforme, que permite el manejo de las representaciones gráficas.* [...]».²¹²

En este sentido, tal información territorial, de naturaleza esencialmente administrativa,²¹³ estaría puesta a su disposición a través de la aplicación gráfica registral que debía permitir conocer las limitaciones públicas al dominio privado, mediante la consulta de servicios de mapas web, conocer, enlazando e interoperando visualmente, realizando, en su caso, un análisis de contraste con la cartografía catastral, así como con cualesquiera otras debidamente georreferenciadas y aprobadas por las Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento, ubicación y delimitación de los bienes de dominio público,²¹⁴ incluyendo cartografías o planimetrías aprobadas por las Administraciones públicas con competencias en la materia,²¹⁵ que en atención a la previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 13/2015, de 24 de junio trasciende a los planes urbanísticos, estableciendo, al efecto, una obligación para los municipios, en virtud de la cual deberían poner a disposición de los registradores, para su incorporación a la aplicación, mediante un servicio de mapas web, todos los planos urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadados, así como sus modificaciones debidamente aprobadas y que se encuentren en vigor.²¹⁶ De tal forma, como asevera Alcántara Martín (2018: 254), siguiendo a Fandos Pons (2016: 670), concluye que la información proveniente de dicha aplicación permite constatar y prevenir, en su caso, mediante la calificación registral, la posible invasión del dominio público.²¹⁷

La trascendencia, además, de la información proporcionada desde este punto de información territorial es sumamente relevante, por cuanto, como previamente se ha indicado, la constatación de la invasión del dominio público por una representación gráfica deberá hacerse previamente mediante este instrumento, y si de la

información que resulte de ella se aprecia dicha circunstancia, se evacuarán los trámites pertinentes, denegándose incluso su inscripción. En esencia, atendiendo a la literalidad de la Ley, este instrumento resulta nuclear al objeto de la advertencia de esa invasión del demanio. En suma, «[...] *con tal información relativa a fincas de dominio público, es posible la calificación registral y, en fin, verificar que la finca que se pretende inscribir no invade una demanial colindante, incluso si la misma carece de representación gráfica [...]*». ²¹⁸ Información territorial asociada que no se circunscribe únicamente a la determinación de la invasión del dominio público. A través de ella podrá determinarse la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, incluyendo la localización y la situación urbanística del suelo, permitiendo calificar negativamente el documento sujeto a inscripción si de la consulta a este elemento auxiliar de calificación resulta la existencia de una edificación en «*zona rural protegida municipal*» y no se aporta certificado municipal acreditativo de que la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística relativa a la edificación está prescrita. ²¹⁹

V. LA PROTECCIÓN REGISTRAL DEL DOMINIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

La protección registral que la legislación concede al dominio público, por su propia naturaleza, no queda circunscrita a su mera inscripción, si no que se hace extensiva al dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador, así como respecto del que pudiera llegar a colisionar con alguna pretensión de inscripción. Este es el motivo, en opinión de la DGS-JFP, por el que, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público. ²²⁰ En cualquier caso, debe igualmente referirse que la propia LPAP contempla su aplicabilidad con carácter supletorio respecto de la legislación especial. Precisamente, su artículo 5.4 así lo establece, al disponer que los bienes y derechos de dominio público se registrarán por las leyes y disposiciones especiales que sean de aplicación y, en su defecto, por la LPAP, así como por cuantas disposiciones la completen o desarrollen, reconociendo su carácter supletorio.

V.1. EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

En consecuencia, ese espíritu protector de la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario se ha visto acentuado, ya no solo sobre quién pretenda inscribir su

derecho, si no frente a bienes colindantes o interseccionen sobre otros que integren el dominio público y ello es así, precisamente, dado que como ha venido señalando la jurisprudencia, «[...] *el principio de legitimación, que presume la existencia de los derechos inscritos tal y como constan en el asiento y su posesión, no es aplicable cuando intenta oponerse a una titularidad de dominio público, pues éste es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada (Sentencia de 26 de abril de 1986) [...]»*,²²¹ de forma que tal principio no puede predicarse respecto de bienes privados sobre los cuales se produzca una intersección o invasión del dominio público, haciéndose extensivo inclusive y de forma expresa al dominio público marítimo-terrestre, de forma que «[...] *“los bienes integrados en la zona marítimo terrestre, administrativamente deslindada, corresponde al dominio público y son inalienables, imprescriptibles y ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitan precisamente por su condición demanial, y por tanto la inscripción que tenga un particular no puede afectar al Estado y no opera consiguientemente el principio de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, sino la realidad extrarregistral autenticada por el deslinde administrativo hecho. [...]»*.²²²

Pero la protección del demanio marítimo-terrestre no ha quedado limitada a tal extremo. La legislación de costas, en concreto la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, núm. 181, de 29 de julio de 1988), incluye previsiones específicas al respecto.²²³ Así, en el caso que se pretenda la inmatriculación en el Registro de la Propiedad de fincas que se encuentren situadas en la zona de servidumbre, es decir, en una zona de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, en su descripción se hará constar si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo, se requerirá, previo a la inmatriculación, certificación expedida por la Administración del Estado, según la cual se acredite que no se produce invasión alguna del dominio público. La Ley también contempla que en aquellos casos en los cuales en la descripción de la finca no se indique que linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se efectúe mención alguna al respecto, el registrador requiera al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado por la Administración del Estado; si ante esta circunstancia no se produce colindancia alguna, el registrador practicará la inscripción, indicando expresamente esta circunstancia. En el caso que el registrador, aun a pesar de lo anterior, considere que posiblemente se produce una invasión del dominio público marítimo-terrestre, lo pondrá en conocimiento de la Administración del Estado, al objeto de la expedición de una certificación favorable, pudiendo practicarse tal operación registral, si transcurren treinta días desde la solicitud y no se ha recibido contestación al respecto por

parte de este último. Tales previsiones, además, resultarán aplicables en aquellos casos en los cuales se pretenda la inscripción de excesos de cabida.²²⁴ Régimen, en cualquier caso, que se completa con determinadas previsiones insertas en el Reglamento General de Costas. De esta forma, el registrador, con ocasión de la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado, aprecia la invasión de una zona de dominio público marítimo-terrestre previamente deslindada e inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad, de forma que tan solo si se acredita que la finca pretenda inmatricular o inscribir el exceso de cabida intersecta con la zona de servidumbre, no es colindante o no invade el dominio público se podrá proceder a la práctica de tal operación registral. A tal efecto, el propio reglamento contempla que la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar trasladen a la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, 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 [...]*».²²⁵

A este respecto, la DGSJFP ha ofrecido una interpretación ciertamente relevante en relación con el artículo 36 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (BOE, núm. 247, de 11 de octubre de 2014), el cual regula el régimen registral respecto de las segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o sean colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y del que resultan dos situaciones claramente diferenciadas, siguiendo la regulación anterior dada en el artículo 35 del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE, núm. 297, de 12 de diciembre de 1989). De una parte, aquella en la cual se produzca una intersección o colindancia con el dominio público marítimo-terrestre ya deslindado y otra en la cual no lo esté. En este sentido, y respecto del primero de los casos enunciados, no hay duda, por la propia literalidad de tal precepto, que en el caso en que se produzca una intersección con él a resultas de un expediente de deslinde inscrito o anotado, el registrador denegará la inscripción. Si, por el contrario, se produce una intersección o colindancia con una zona de tal naturaleza conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción tomando anotación preventiva por noventa días, notificándolo al Servicio Periférico de Costas al objeto de que manifieste la posible invasión y su situación en relación con las servidumbres. En caso de no recibirse respuesta por el registrador se procederá a convertir en inscripción la anotación de suspensión practicada. Si, por el contrario, se emite certificación al respecto de la cual resulte la intersección con el dominio público marítimo-terrestre, según deslinde aprobado, el registrador denegará la inscripción, cancelando la anotación de

suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución del deslinde. Dicho lo anterior, y en relación con el segundo de los supuestos, si se produce una intersección de la finca o es colindante, según certificación con zonas pendientes de deslindar, el registrador practicará la inscripción comunicándolo al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota al margen; si se ha iniciado el deslinde, por este último se solicitará al registrador la expedición de certificación de dominio y cargas y la constancia por nota marginal de los extremos relativos a la práctica del deslinde.²²⁶ En cualquier caso si solo se produce una intersección parcial, lo anterior únicamente predicará respecto de la parte afectada. En relación con la publicidad registral, el registrador de la propiedad informará de la situación de la finca y de las servidumbres de protección y tránsito conforme a la representación gráfica obrante en el Registro.

Así sucede al ser objeto de calificación registral la representación gráfica, que podrá ser verificada por el registrador a los efectos inclusive de lograr la debida protección del dominio público no inscrito, de forma que si aquella que se pretende inscribir invadiera, aun parcialmente, el dominio público marítimo-terrestre previamente deslindado por Orden Ministerial, no procederá su inscripción, con independencia de tratarse de una inmatriculación o una segunda o ulterior inscripción en el Registro de la Propiedad hasta que la descripción se adapte a ella o se impugne la certificación expedida por la Demarcación de Costas, con independencia de que se trate de una inmatriculación o de una segunda inscripción, puesto que la «[...] *la exigencia de aportación de la certificación acreditativa de la no invasión no es privativa ni exclusiva de la inmatriculación de la finca, sino que la legislación la extiende igualmente a la segunda y posteriores inscripciones.* [...]».²²⁷

Así, a diferencia de lo sucedido respecto de otros bienes de dominio público como sucede con los montes, en el caso de tratarse de bienes que integren el dominio público marítimo-terrestre, la certificación acreditativa según la cual resulte que no se produce una invasión se extiende a la segunda y posteriores inscripciones.

V.2. CARRETERAS

En línea con la obligatoriedad de inscribir los bienes públicos, el artículo 29.9 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (BOE, núm. 234, de 30 de septiembre de 2015) contempla expresamente que los bienes y derechos reales de titularidad pública que se encuentren afectos al servicio público viario, y que hubieren sido obtenidos por expropiación, cesión o permuta, serán inscritos

en el Registro de la Propiedad. Del mismo modo, esta ley contempla que en toda información registral aportada en relación con fincas colindantes con el dominio público viario, así como en las notas de calificación o despacho de las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia «[...] *como información territorial asociada y con efectos meramente informativos* [...]», al objeto de conocerse que dicha colindancia impone limitaciones al derecho de propiedad.²²⁸ Legislación de carreteras, además, que exige la emisión de una certificación favorable a la inmatriculación cuando se pretenda la inmatriculación de bienes de terceros y se ubiquen en la zona de servidumbre, de forma tal que en su descripción se hará constar si lindan o no con el dominio público.²²⁹

V.3. MONTES.

En materia de montes, se precisa, al objeto de lograr la inmatriculación o la inscripción de exceso de cabida en el Registro de la Propiedad de un monte o de una finca colindante con monte demanial ubicado en un término municipal en el que existan montes demaniales, del correspondiente informe favorable de sus titulares y en el caso de tratarse de montes catalogados, del órgano forestal de la Comunidad Autónoma, entendiéndose favorables en el supuesto de la falta de resolución expresa en el plazo de tres meses, si bien para el caso de la emisión de un informe favorable o en el supuesto anterior, tratándose de montes catalogados, tal circunstancia no impedirá que la Administración pueda ejercer las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral.²³⁰ Lo anterior, en suma, implica que al objeto de proceder a la inmatriculación de una finca en el Registro de la Propiedad se precise de un informe favorable para ello, indicando al efecto que dicha finca no es colindante con monte demanial.

VI. LA CANCELACIÓN Y RECTIFICACIÓN REGISTRAL DE LOS ASIENTOS

La actuación registral, además de la práctica de los respectivos asientos, también puede verse extrapolada a su rectificación o cancelación, dada la presumible existencia en tales casos de situaciones patológicas derivadas inclusive de la neutralización de los principios registrales, como sucede con la doble inmatriculación registral, si bien, debe tenerse en cuenta que la LH es especialmente restrictiva en este sentido, puesto que tal rectificación únicamente podrá ser solicitada por el titular del dominio o derecho real que no esté inscrito, que lo esté erróneamente o que resulte lesionado por el asiento inexacto.²³¹ A ello se refirió García de Enterría (2006: 124–125)²³² en el ámbito de los bienes públicos, afirmando que la novedosa regulación introducida por la LPAP, alcanza a contemplar

aquellos supuestos en los cuales se podrá cancelar o rectificar las inscripciones en favor de las Administraciones públicas, mediante certificación administrativa expedida por el órgano competente. Y es importante destacar, en este punto, que tan solo se contempla la posibilidad de rectificar o cancelar siempre que lo sea en favor de las anteriores. Como señala este mismo autor, tanto la cancelación, como la rectificación de las inscripciones registrales, «[...] *se limitan a supuestos en que dichas inscripciones lo son a favor de la Administración y la rectificación se produce precisamente en contra de los derechos de la Administración que la inscripción proclama* [...]».²³³ Y este extremo es ciertamente relevante, puesto que, en caso contrario, se produciría una completa separación de la finalidad de la institución registral, quebrando completamente el sistema garantista de protección dominical creado sobre él. En este sentido, García de Enterría (2006: 126) llega a afirmar que «[...] *Admitir que la Administración pudiese rectificar por sí sola, por propia autoridad y en su propio provecho, los asientos registrales, declarando como propios bienes cuya titularidad el Registro proclama en favor de otros titulares, parece que sería tanto como entregar a la sola discreción de la Administración todo el sistema de titularidades dominicales en que se asienta la entera seguridad jurídica del tráfico, destruyendo, pues, en su contenido esencial la función entera del Registro de la Propiedad* [...]».²³⁴

Por tanto, en tales casos, se erige la certificación administrativa como título suficiente al objeto de su acceso y calificación registral con el propósito de practicar la correspondiente inscripción o anotación, pero también como instrumento hábil para la rectificación o cancelación de los asientos en favor de una Administración pública.²³⁵ A tal efecto, se contemplan tres situaciones perfectamente identificadas, que constituyen una enumeración cerrada.²³⁶ Se trata, por tanto, del supuesto en el que se acredite la inexistencia actual o la imposibilidad de localizar la finca físicamente, siempre que se haya tramitado el correspondiente procedimiento, en cuyo caso se precisará de informe técnico que revestirá carácter preceptivo; si se reconoce el mejor derecho o preferencia de un tercero sobre la Administración pública en el caso de doble inmatriculación, debiendo expedirse al efecto informe de la Abogacía del Estado o del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante o, en último caso, si es reconocida la titularidad, mejor derecho o preferencia del título de un tercero sobre una finca que figure inscrita a favor de las Administraciones públicas, previo informe de la Abogacía del Estado u órgano asesor correspondiente de la Administración actuante. Certificación administrativa que también será suficiente para la cancelación de un asiento relativo a una concesión administrativa inscrita en el Registro de la Propiedad, con el preceptivo requisito que sea expedida por la Administración pública titular del inmueble en la que se acredite la extinción de dicha concesión.²³⁷

La propia Ley 33/2003, de 3 de noviembre ha contemplado dos títulos adicionales que permiten la rectificación o cancelación. Se trata de la resolución estimatoria de una reclamación en vía administrativa y la certificación administrativa, configurándose como una excepcionalidad al marco general establecido en el artículo 82 LH al disponer que *«Las inscripciones o anotaciones preventivas hechas en virtud de escritura pública no se cancelarán sino por sentencia contra la cual no se halle pendiente recurso de casación, o por otra escritura o documento auténtico en la cual preste su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o anotación, o sus causahabientes o representantes legítimos [...]»*.

La nueva literalidad del artículo 206 LH contempla expresamente la posibilidad de rectificar o cancelar los asientos, de forma conjunta con determinadas operaciones registrales específicas, condicionada a que *«[...] tales actos no afecten a terceros que no hubieran sido citados en el expediente, se cumplan los requisitos establecidos por la legislación sectorial y se aporte la representación gráfica catastral de la finca o representación alternativa [...]»*.

Si bien debe igualmente indicarse que la rectificación y cancelación de los respectivos asientos del Registro de la Propiedad tan solo podrá practicarse en la medida en que la legislación así lo prevea, pues sabido es que la inscripción de determinados deslindes en él no faculta para la rectificación de inscripciones contradictorias, al desenvolver su eficacia en el ámbito posesorio, excluyéndose de su consideración como título declarativo de propiedad de la Administración,²³⁸ como así sucede respecto de los titulares registrales que se encuentren amparados por el principio de fe pública registral en materia de montes, aunque sí para la inscripción de la rectificación de la descripción de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicas con motivo del deslinde, y cuya determinación final corresponderá, en su caso, al orden jurisdiccional civil.²³⁹ Más explícita si cabe resulta la regulación en materia de aguas que no incluye una distinción respecto de terceros amparados por las presunciones del artículo 34 LH, limitándose a establecer que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las inscripciones contradictorias con el mismo, en la forma determinada reglamentariamente,²⁴⁰ siempre —esto sí es un condicionante—, que haya intervenido en el expediente de deslinde el titular registral. Resolución que, en este caso, será título suficiente para la inmatriculación cuando lo estime conveniente y ello, sin perjuicio, del ejercicio de las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.²⁴¹ Por el contrario, la legislación de costas y vías pecuarias sí contempla que la resolución aprobatoria del deslinde, en tanto acto administrativo, será título suficiente para la rectificación de las situaciones registrales contradictorias con el deslinde, según se determine reglamentariamente. Extremo amparado por la jurisprudencia al situarla bajo la

autotutela declarativa que le permite declarar derechos frente a los particulares y cuya efectividad queda garantizada mediante la autotutela ejecutiva,²⁴² y criticado por la doctrina, al considerar que no es el instrumento adecuado para regular la rectificación registral, por una autoridad administrativa, de inscripciones que se encuentran bajo la salvaguardia de los tribunales,²⁴³ así como también para la inmatriculación,²⁴⁴ extendiéndose, en su caso, a las sentencias firmes con fuerza de cosa juzgada.²⁴⁵ En cualquier caso, tal previsión, en relación con la rectificación de las inscripciones que resulten contradictorias con el deslinde de las vías pecuarias, ha sido matizada en la Ley 8/1998, de 15 de junio, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid (BOCM, núm. 147, de 23 de junio de 1998 – BOE, núm. 206, de 28 de agosto de 1998), que prescinde de ello al establecer, en su artículo 15.4 que *«El deslinde, una vez aprobado, permite a la Comunidad declarar la posesión y la titularidad demanial sobre las vías deslindadas, da lugar al amojonamiento de las mismas, constituye título suficiente para su inscripción registral y tiene los demás efectos que le reconoce la legislación estatal.»*, si bien, el propio García de Enterría (2006: 135) llega a afirmar que esta “omisión” no es “casual”, también debe advertirse que el artículo 149.1.8.^a CE reconoce la competencia exclusiva del Estado para la determinación de la ordenación de los registros e instrumentos públicos.²⁴⁶ Y ello, sin perjuicio de que los titulares que tengan inscritos sus derechos contradictorios puedan entablar demanda ante la jurisdicción civil.

En relación con ello, Sánchez-Calero Arribas (2023: 14) afirma que *«[...] el deslinde administrativo, una vez aprobado, declara la posesión y la titularidad a favor de la Administración pública, sin que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. [...]»*, de forma que no resultan aplicables los principios de legitimación y de fe pública registral. Ello, además, comporta una clara salvedad al régimen establecido en tanto que determina que, en relación con la rectificación de los asientos registrales, se exige el consentimiento del titular del asiento a rectificar o, en su caso, resolución judicial firme dictada en juicio declarativo en el cual haya sido parte.²⁴⁷

VII. CONCLUSIONES

I. El régimen de protección de los bienes públicos, que viene determinado por los caracteres que los definen, especialmente respecto de los bienes de dominio público, se asegura de manera efectiva con su inscripción en el Registro de la Propiedad, dado que los inventarios y catálogos, con limitadas excepciones, y siempre que en aquellos casos así se contemple, no producen efectos frente a terceros, de forma que ello impide que puedan constituir por sí solos una prueba de

propiedad por parte de las Administraciones públicas. En este sentido, el marco regulatorio actual, suponiendo un giro copernicano frente a las disposiciones del siglo XIX, establece ahora sin distinción alguna la obligatoriedad de inscribirlos, lo que redundará en un incremento de la seguridad jurídica, extrapolándose a los efectos derivados del principio de fe pública registral frente a bienes privados, quedando limitado cuando se aprecie y constate que la realidad extrarregistral comporta una clara invasión del dominio público. Y ello sin perjuicio de considerar que la regulación no ha sido clarificada en el tiempo, introduciendo matizaciones que han impedido mantener una homogeneidad sobre su específico régimen registral. Actualmente, queda determinado por disposiciones de Derecho administrativo, que incluye la legislación sectorial respecto de determinados bienes, y por disposiciones meramente previstas en la legislación hipotecaria, implicando, en consecuencia, una clara dispersión normativa.

Particularidad, si cabe, que comportan los bienes públicos, que ha implicado que la regulación contemplada en la LPAP adquiera un carácter preferente respecto de las previsiones insertas en la LH, que se aplicarán con carácter supletorio en lo no previsto en ella, o subsidiariamente si así se considera, así como si la anterior establece que su aplicabilidad dependerá de esta última.

II. La nueva regulación que resulta del artículo 206 LH y su interpretación limita los efectos de la certificación administrativa, al suprimirle cualquier equiparación al título de dominio, entendiéndose como un mero documento administrativo que permite la inmatriculación registral, en defecto del propio título, pero no con carácter alternativo, así como de determinadas operaciones de regularización registral. De tal forma, la certificación administrativa accederá al Registro de la Propiedad con carácter supletorio en defecto de otro título de dominio o bien, si la ley contempla expresamente que tales actuaciones se realizarán mediante su calificación registral. En cualquier caso, debe destacarse que la expedición de una certificación administrativa estará sujeta a la tramitación de un procedimiento administrativo, estando determinados por los principios que rigen la actuación administrativa.

III. La regulación actual permite distinguir la protección de los bienes públicos desde el Registro de la Propiedad desde dos cauces distintos. De un lado, mediante la calificación de la representación gráfica, extendiendo los efectos de la mera inscripción literal, que permite denegar su inscripción en el caso de apreciarse la posible invasión del dominio público por parte de los bienes privados, aun no figurando inscrito el dominio público, así como en el supuesto de que tratándose de bienes públicos, de ser favorable, practicando su inscripción acogiendo a los efectos, en cuanto a delimitación geográfica y linderos, del artículo 38 LH, dotándolos aún más si cabe de protección y, de otro, como se indica, mediante la obligatoria inscripción de los bienes que integren el patrimonio de

las Administraciones públicas, que incluirá ahora la inscripción de la representación gráfica. La calificación registral de la representación gráfica, por tanto, opera desde ambas perspectivas al objeto de la protección del dominio público.

IV. Así, pueden darse varias situaciones, si el bien público está inscrito en el Registro de la Propiedad con una representación gráfica se denegará cualquier inscripción que la invada; si el bien público consta inscrito en el Registro de la Propiedad pero no consta inscrita la representación gráfica el registrador, si aprecia la posible invasión de aquella representación gráfica que se pretenda inscribir, también la denegará; si el bien público no consta inscrito en el Registro de la Propiedad, pero la representación gráfica del bien privado colindante al anterior, a juicio del registrador pueda invadirla, se notificará a la Administración pública titular para que se manifieste. Todo ello implica que la protección de los bienes públicos se efectúe desde la práctica de operaciones registrales que trasciendan a bienes públicos o privados.

Así, mediante la calificación y, en su caso, inscripción del dominio público se ofrece certeza al tráfico inmobiliario de los bienes privados dotándolos e implementándolos de un sistema adicional de protección, especialmente aquellos que sean colindantes con bienes demaniales, por tanto.

V. Sin duda, la coordinación gráfica entre el Catastro y el Registro de la Propiedad implica un sistema adicional de protección y certeza en el tráfico inmobiliario al dotar de identificación georreferenciada a los bienes públicos y, de otro, delimitando aun presuntivamente el alcance de las propiedades privadas. Sin embargo, las constantes discrepancias existentes en la institución catastral exigen un esfuerzo adicional para la actualización de los datos que obren en él, al objeto también de mantener una conexión entre las diferentes fuentes de información que trascienden al territorio. Pero también ese esfuerzo adicional que se le exige a la Administración tributaria, en la que se incardina el Catastro Inmobiliario, también se extiende a que las Administraciones públicas cumplan con su deber, también exigible, de inscribir en el Registro de la Propiedad sus respectivos bienes. En este contexto, la legislación atribuye a los registradores de la propiedad una función fundamental en aras de lograr la correcta protección del dominio público, verificando la previa inscripción de los bienes públicos o la posible invasión que se produzca sobre ellos de bienes privados.

VIII. ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- STS de 19 de marzo de 1936
- STS de 29 de septiembre de 1964
- STC 12/1982, de 31 de marzo de 1982 (BOE, núm. 95, de 21 de abril de 1982)

- STS, Sala de lo Civil, 706/1988, de 3 de octubre (Roj: STS 12989/1988 – ECLI:ES:TS:1988:12989)
- STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 561/1989, de 28 de abril (Roj: STS 2699/1989 – ECLI:ES:TS:1989:2699)
- STC 149/1991, de 4 de julio de 1991 (BOE, núm. 180, de 19 de julio de 1991)
- STS, Sala de lo Civil, de 30 de noviembre de 1991 (Roj: STS 10341/1991 – ECLI:ES:TS:1991:10341)
- STC 52/1994, de 24 de febrero de 1994 (BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 1994)
- STS de 30 de septiembre de 1994
- STS de 11 de noviembre de 1995
- STS de 31 de enero de 1996
- STS de 15 de febrero de 1996
- STS, Sala de lo Civil, 596/1999, de 1 de julio de 1999 (Roj: STS 4715/1999 – ECLI:ES:TS:1999:4715)
- STS, Sala de lo Civil, 525/2000, de 26 de mayo (Roj: STS 4266/2000 – ECLI:ES:TS:2000:4266)
- STS Sala Primera, de lo Civil, 922/2004, de 11 de octubre de 2004 (Roj: 6376/2004 – ECLI: ES:TS:2004:6376)
- STSJ EXT, Sala de lo Contencioso, 113/2006, de 16 de febrero de 2006 (Roj: STSJ EXT 293/2006 – ECLI:ES:TSJEXT:2006:293)
- STS, Sala de lo Civil, 448/2007, de 25 de abril de 2007 (Roj: STS 2369/2007 – ECLI:ES:TS:2007:2369)
- STS, Sala de lo Civil, 495/2008, de 2 de junio de 2008 (Roj: STS 2587/2008 – ECLI:ES:TS:2008:2557)
- STS Sala Primera, de lo Civil, 342/2011, de 13 de mayo de 2011 (Roj: STS 2900/2011 – ECLI: ES:TS:2011:2900)
- STS Sala Primera, de lo Civil, 408/2011, de 3 de junio de 2011 (Roj: STS 3575/2011 – ECLI:ES:TS:2011:3575)
- SAP LO 275/2013, de 23 de septiembre de 2013 (Roj: SAP LO 382/2013 – ECLI:ES:APLO:2013:382)
- STS, Sala de lo Civil, 389/2014, de 6 de noviembre de 2014 (Roj: STS 4810/2014 – ECLI:ES:TS:2014:4810)
- STS, Sala de lo Civil, 1479/2024, de 11 de noviembre de 2024 (Roj: STS 5567/2024 – ECLI:ES:TS:2024:5567)
- STS, Sala de lo Civil, 728/2025, de 12 de mayo de 2025 (Roj: STS 2175/2025 – ECLI:ES:TS:2025:2175)
- STS, Sala de lo Civil, 1405/2025, de 13 de octubre de 2025 (Roj: STS 4549/2025 – ECLI:ES:TS:2025:4549)

- RDGRN de 22 de mayo de 2013 (BOE, núm. 153, de 27 de junio de 2013)
- Resolución de 26 de octubre de 2015, conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General de Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad (BOE, núm. 260, de 30 de octubre de 2015).
- RDGRN de 15 de marzo de 2016 (BOE, núm. 83, de 6 de abril de 2016)
- RDGRN de 12 de abril de 2016 (BOE, núm. 133, de 2 de junio de 2016)
- RDGRN de 24 de junio de 2016 (BOE, núm. 180, de 27 de julio de 2016)
- RDGRN de 23 de agosto de 2016 (BOE, núm. 230, de 23 de septiembre de 2016)
- RDGRN de 11 de octubre de 2016 (BOE, núm. 264, de 1 de noviembre de 2016)
- RDGRN de 22 de noviembre de 2016 (BOE, núm. 302, de 15 de diciembre de 2016)
- RDGRN de 4 de septiembre de 2017 (BOE, núm. 28 de septiembre de 2017)
- RDGRN de 19 de junio de 2018 (BOE, núm. 161, de 4 de julio de 2018)
- RDGRN de 4 de septiembre de 2019 (BOE, núm. 261, de 30 de octubre de 2019)
- RDGRN de 29 de noviembre de 2019 (BOE, núm. 7, de 8 de enero de 2020)
- Resolución de 23 de septiembre de 2020, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fé Pública y de la Dirección General del Catastro (BOE, núm. 269, de 10 de octubre de 2020)
- RDGSJFP de 10 de septiembre de 2021 (BOE, núm. 249, de 18 de octubre de 2021)
- RDGSJFP de 4 de noviembre de 2021 (BOE, núm. 283, de 26 de noviembre de 2021)
- RDGSJFP de 5 de mayo de 2022 (BOE, núm. 126 de 27 de mayo de 2022)
- RDGSJFP de 20 de diciembre de 2022 (BOE, núm. 32, de 7 de febrero de 2023)
- RDGSJFP de 15 de febrero de 2023 (BOE, núm. 57, de 8 de marzo de 2023)
- RDGSJFP de 21 de febrero de 2023 (BOE, núm. 63, de 15 de marzo de 2023)
- RDGSJFP de 30 de marzo de 2023 (BOE, núm. 92, de 18 de abril de 2023)
- RDGSJFP de 28 de julio de 2023 (BOE, núm. 290, de 5 de diciembre de 2023)
- RDGSJFP de 28 de julio de 2023 (BOE, núm. 244, de 12 de octubre de 2023)
- RDGSJFP de 6 de septiembre de 2023 (BOE, núm. 255, de 25 de octubre de 2023)
- RDGSJFP de 30 de julio de 2024 (BOE, núm. 256, de 23 de octubre de 2024)
- RDGSJFP de 8 de enero de 2025 (BOE, núm. 37, de 12 de febrero de 2025)
- RDGSJFP de 26 de mayo de 2025 (BOE, núm. 152, de 25 de junio de 2025)
- RDGSJFP de 24 de junio de 2025 (BOE, núm. 179, de 26 de julio de 2025)

IX. BIBLIOGRAFÍA.

- ALBÁCAR LÓPEZ, J. L., TORRES LANA, J. A., RUBIO TORRANO, E., y CAVANILLAS MÚGICA, S. (1992). *Código Civil. Doctrina y Jurisprudencia*, Tomo. II. Arts. 333 – 608. Madrid: Editorial Trivium.
- ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018). El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015, *Revista de Administración Pública*, [En línea], núm. 206, 243–289, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/67040/40648> (última consulta: 28/09/2025).
- (2020). *Los problemas de la inscripción registral del dominio público y su solución mediante las técnicas de representación gráfica*. Tesis doctoral. [En línea], Granada: Universidad de Granada, disponible en: <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/63943/68989.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (última consulta: 28/09/2025).
- ARRIETA SEVILLA, L.J. (2008). Fe pública registral, doble inmatriculación y usucapión: comentario a la STSJ Navarra de 28 de abril de 2008 [RAJ 2009/306], *Revista Jurídica de Navarra*, [En línea], núm. 47, 183–201, disponible en: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/14132> (última consulta: 28/09/2025).
- (2018). La subsanación de la doble inmatriculación. En L.J. Arrieta Sevilla, M.^a E. Sánchez Jordán (dirs.). J.A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomsom Reuters, 309–328.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.) (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Civitas.
- FANDOS PONS, P. (2014). *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales: la base gráfica registral*. Tesis doctoral. [En línea]. Valencia: Universidad de Valencia, disponible en, <http://roderic.uv.es/handle/10550/45662?s-how=full> (última consulta: 28/09/2025).
- (2016). *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de las fincas registrales: la base gráfica registral*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006). Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la administración. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 129, 117–144.
- GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018). Régimen de las operaciones registrales sobre los bienes de las administraciones públicas. En: L.J. Arrieta Sevilla, M.^a E. Sánchez Jordán (dirs.). J.A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomsom Reuters, 285–308.
- HERNÁNDEZ TORRES, E. (2018). La información asociada en la reforma de la Ley Hipotecaria. En L.J. Arrieta Sevilla, M.^a E. Sánchez Jordán (dirs.). J.A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomsom Reuters, 123–144.
- HORGUÉ BAENA, C. (2006). Bienes públicos y Registro de la Propiedad, *Revista Andaluza de Administración Pública*, [En línea], núm. 62, 41–80, disponible en: <https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/376/375> (última consulta: 2/11/2025).
- LACRUZ BERDEJO, J. L. Y SANCHO REBULLIDA, F. DE A. (1984). *Derecho Inmobiliario Registral*. Barcelona: Editorial Bosch.
- MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. (2018). La inmatriculación por doble título público. En: L.J. Arrieta Sevilla, M.^a E. Sánchez Jordán (dirs.). J. A. García García (coord.). *Es-*

- tudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 257–284.
- MARTÍNEZ-PÉREZ, F. (2021). *Posesión, dominio y Registro*. Constitución de la propiedad contemporánea en España. Madrid: Dykinson.
- MESTRE DELGADO, J. F. (dir.) (2004). *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- MOREU CARBONELL, E. (2024). Lección 30. Los Bienes Públicos. En Velasco Cabañero, F. y Danaculleta Gardella, M. M. (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo, Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 747–767.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XIV, La actividad regulatoria de la Administración*, Madrid: Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989). *Derecho Administrativo. III. Bienes públicos y urbanismo*. Madrid: Marcial Pons.
- PAREJO ALFONSO, L. (2024): *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PÉREZ-ARDA CRIADO, J. (2000). Introducción al Dominio Público. En CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.). *Telecomunicaciones. Estudios sobre el dominio público y propiedad privada*, Garrigues & Andersen. Madrid: Marcial Pons, 13–40.
- PESET REIG, M. (1978). Los orígenes del Registro de la Propiedad en España. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 527, 695–716.
- ROCA SASTRE, R. M. (1948). *Derecho Hipotecario*. Barcelona: Editorial Bosch.
- SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2009). *La inscripción de los bienes públicos*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- (2023). Publicidad registral y dominio público. A propósito de la RDGSJFP de 15 de febrero de 2023, *Actualidad Civil*, [en línea], núm. 10, 1–29, disponible en: https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/73763/Actualidad%20civil_10-2023_Blanca%20S-C.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última consulta: 1/11/2025).
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2023). *Derecho Administrativo*, Parte General. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).
- SANDOVAL CARO, E. (2022). La evolución en la inscripción de bases gráficas registrales. Su coordinación con Catastro y su función en la prevención de invasión de dominio públicos. *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, [En línea], núm. 3, 351–378, disponible en: <https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/776/595> (última consulta: 28/09/2025).
- SERRERAS CONTRERAS, P. L. (2004). Dos apuntes registrales entorno a la nueva Ley de Patrimonio, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 684, 1831–1846.
- (2006). Inscripción de los bienes de dominio público, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 697, 1975–1995.

NOTAS

¹ Así, por todos, desde la doctrina, ROCA SASTRE, R. M. (1948). *Derecho Hipotecario*. Barcelona: Editorial Bosch, así como LACRUZ BERDEJO, J. L. Y SANCHO REBULLIDA, F. DE A. (1984). *Derecho Inmobiliario Registral*. Barcelona: Editorial Bosch, 39 y 40.

² PESET REIG, M. (1978). Los orígenes del Registro de la Propiedad en España. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 527, 695.

³ La propia exposición de motivos, replicando el Real Decreto de 1855, indica: «[...] nuestras leyes hipotecarias están condenadas por la ciencia y la razón, porque ni garantizan suficientemente la propiedad, ni ejercen saludable influencia en la prosperidad pública, ni asientan sobre sólidas bases el crédito territorial, ni dan actividad a la circulación de la riqueza, ni moderan el interés del dinero, ni facilitan su adquisición a los dueños de la propiedad inmueble, ni aseguran debidamente a los que sobre esta garantía prestan sus capitales. [...]».

⁴ Exposición de motivos de la Ley 30 de diciembre de 1944 sobre reforma de la Ley Hipotecaria (BOE, núm. 1, de 1 de enero de 1945).

⁵ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Gaceta de Madrid, núm. 206, de 25 de julio de 1889).

⁶ Sobre ello, puede verse a MARTÍNEZ-PÉREZ, F. (2021). *Posesión, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España*. Madrid: Dykinson.

⁷ Además de lo anterior, en atención a tal disposición adicional, debía «[...] abreviar el contenido de los asientos registrales, sin mengua de los principios fundamentales del sistema, y a dar a aquellos preceptos una más adecuada ordenación sistemática y la necesaria unidad de estilo, basándose para ello en las disposiciones de la presente Ley, las del Reglamento Hipotecario, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Dirección General de los Registros y del Notariado. [...]».

⁸ Así sucedió, por ejemplo, con la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE, núm. 7, de 8 de enero de 2000).

⁹ Su entrada en vigor se produjo el 1 de noviembre de 2015, en virtud de lo establecido en su disposición final quinta.

¹⁰ Los precedentes más relevantes en relación con este extremo se sitúan en el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, por el que se dispone la coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (BOE, núm. 131, de 31 de mayo de 1980), todavía vigente, y en cuya exposición de motivos se afirmó que «[...] La coordinación entre los datos descriptivos de las fincas inscritas en el Registro de la Propiedad y los resultados del Catastro Topográfico Parcelario es ambición profundamente sentida en el Derecho español, que ha tropezado con obstáculos importantes desde el punto de vista técnico. [...]»; en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE, núm. 315, de 31 de diciembre de 1996), al contemplar la obligatoriedad de aportar la referencia catastral con ocasión del otorgamiento y formalización de documentos públicos o privados que comporten actos de trascendencia real, estableciendo que tal dato constituirá un dato descriptivo de la finca registral, regulándose, por tanto, su constancia registral (artículos 50 y 53 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre); en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que actualizó tales previsiones derogando la regulación anterior y determinando, a su vez, los criterios que permitirían la calificación registral de la referencia catastral (artículo 45 del TRLCI), como así ha venido interpretando la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, entre otras, en la RDGSJFP de 6 de septiembre de 2023 —FJ 2.º— (BOE, núm. 255, de 25 de octubre de 2023);

así como en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 2011), que además de implicar una modificación sustancial de la anterior, perseguía facilitar el intercambio de información entre el Catastro Inmobiliario, notarios y registradores de la propiedad. Esta Ley, con el propósito de redundar en la seguridad jurídica, estableció entre los principios rectores de la actividad catastral que «*Para el refuerzo del principio de seguridad jurídica, se generaliza la utilización de la certificación catastral descriptiva y gráfica, el empleo de la cartografía catastral y se mejora la operatividad en la utilización de la referencia catastral.*», consolidando de este modo el uso de la cartografía catastral como instrumento de referencia de la información territorial (artículo 46.3 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo). Entre tanto, y con el propósito de consolidar este aspecto, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 2001) contempló una modificación de la regla 1.^a del artículo 9 LH, por conducto de la disposición adicional vigésima octava, al objeto de regular la utilización de las bases gráficas que completasen la identificación de la finca y la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (BOE, núm. 313, de 31 de diciembre de 2002), que incluyó por medio de la disposición adicional decimocuarta una sucinta modificación respecto de los artículos 327 y 328 en la Ley Hipotecaria. Sobre lo anterior también puede verse a SANDOVAL CARO, E. (2022). La evolución en la inscripción de bases gráficas registrales. Su coordinación con Catastro y su función en la prevención de invasión de dominio públicos. *Revista de Derecho Civil*, vol. IX, [En línea], núm. 3, 351–378, disponible en: <https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/776/595> (última consulta: 28/09/2025).

¹¹ Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria (BOE, núm. 158, de 3 de julio de 2015).

¹² Así lo destacó la STS de 11 de noviembre de 1995 al afirmar que «[...] *El Registro de la Propiedad lo es de títulos, no de fincas en su aspecto material, por lo que la eficacia legitimadora de los asientos registrales ampara únicamente los derechos, los datos jurídicos, pero no garantiza los de hecho o físicos, que quedan fuera de tal protección, como formulados de modo genérico y carentes de una constatación real topográfica, datos que los asientos registrales no protegen.* [...]». En el mismo sentido, la STS, Sala de lo Civil, 1405/2025, de 13 de octubre de 2025 (Roj: STS 4549/2025 – ECLI:ES:TS:2025:4549) —FJ 4.º—. ALBÁCAR LÓPEZ, J. L., TORRES LANA, J. A., RUBIO TORRANO, E., y CAVANILLAS MÚGICA, S. (1992). *Código Civil. Doctrina y Jurisprudencia, Tomo. II. Arts. 333 – 608*. Madrid: Editorial Trivium, 1058.

¹³ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018). El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015, *Revista de Administración Pública*, [En línea], núm. 206, 246, disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/67040/40648> (última consulta: 28/09/2025).

¹⁴ Así lo contempla el artículo 10.1 LH al disponer que «*La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los Registradores de la Propiedad.*».

¹⁵ Artículo 605 del Código Civil y artículo 1 LH, que reproduce el anterior.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006). Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la administración. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 129, 119.

¹⁷ Artículo 149.1.18.^a de la Constitución —en adelante, CE—.

¹⁸ Artículo 37.1 LPAP

¹⁹ Téngase en cuenta que hasta el momento una de las referencias en la materia la constituía el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006). Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la administración. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 129, 117–146. Asimismo, otro de los trabajos de referencia es ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2020). *Los problemas de la inscripción registral del dominio público y su solución mediante las técnicas de representación gráfica*. Tesis doctoral. [En línea], Granada: Universidad de Granada, disponible en: <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/63943/68989.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (última consulta: 28/09/2025). Sobre esta materia también puede verse a SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2009). *La inscripción de los bienes públicos*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

²⁰ MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo XIV, La actividad regulatoria de la Administración*. Madrid: Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, 350.

²¹ Téngase en cuenta lo dispuesto en el artículo 9.1 CE en cuanto establece que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

²² De esta forma, al contemplar expresamente que «[...] *Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos* [...]».

²³ PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989). *Derecho Administrativo. III. Bienes públicos y urbanismo*. Madrid: Marcial Pons, 10.

²⁴ Artículo 132.1 CE.

²⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 353 y 357) es crítico con esta afirmación al indicar que no es precisa esta exigencia, de forma que la afectación de un bien, a excepción de aquellos supuestos en los cuales la Constitución ya reconoce su naturaleza demanial, podrá hacerse bien por ley o por un acto administrativo. Así resulta, además, del artículo 66.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

²⁶ STC 149/1991, de 4 de julio —FJ 8.º—.

²⁷ Así lo refiere MOREU CARBONELL, E. (2024). Lección 30. Los Bienes Públicos. En Velasco Caballero, F. y Danaculleta Gardella, M. M. (dirs.), *Manual de Derecho Administrativo. Revista de Derecho Público: Teoría y Método*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, p. 749, quien advierte que la Constitución Española de 1978 distingue cuatro tipos de bienes públicos, atendiendo a su naturaleza. Se trata del dominio público, de los bienes comunales, de los bienes patrimoniales y de los bienes del Patrimonio Nacional.

²⁸ En la citada sentencia afirmó que «[...] *la Ley del Patrimonio del Estado regula distintas modalidades en que los bienes que integran dicho patrimonio sirven fines de interés general, que son los únicos que justifican la propiedad pública según los arts. 128.2 y 132 C.E.* [...]» —FJ 4.º—.

²⁹ Artículo 3.1 LPAP. En este sentido, la propia ley ha contemplado la exclusión del patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos, así como cuantos recursos financieros de su hacienda o, en el caso de las entidades públicas empresariales o análogas de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, aquellos recursos que conformen su tesorería (artículo 3.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre).

³⁰ PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 10).

³¹ Artículo 4 LPAP.

³² MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 350).

³³ Artículo 2 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, núm. 40, de 9 de mayo de 1986 – BOE, núm. 123, de 23 de mayo de 1986); artículos 4 y 5 del Texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero (BOA, núm. 43 de 3 marzo de 2023 – BOE, núm. 70, de 23 de marzo de 2023); artículo 3 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC, núm. 141, de 21 de julio de 2006 – BOE, núm. 199, de 21 de agosto de 2006); artículo 3 de la Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOCT, núm. 81, de 17 de abril de 2004 – BOE, núm. 184, de 3 de agosto de 2006); artículo 2.2 de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de Patrimonio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM, núm. 234, de 19 de noviembre de 2020 – BOE, núm. 47, de 24 de febrero de 2021); artículos 5 y 6 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León (BOCL, núm. 209, de 30 de octubre de 2006 – BOE, núm. 298, de 14 de diciembre de 2006); artículo 2 del Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de diciembre (DOGC, núm. 3791, de 31 de diciembre de 2002); artículo 3 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (BOCM, núm. 156, de 3 de julio de 2001 – BOE, núm. 179, de 27 de julio de 2001); artículo 4 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra (BON, núm. 50 de 23 de abril de 2007 – BOE, núm. 117, de 16 de mayo de 2007); artículo 4.1 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana (DOGV, núm. 4479, de 11 de abril de 2003 – BOE, núm. 122, de 22 de mayo de 2003); artículo 4 de la Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE, núm. 116, de 17 de junio de 2008 – BOE, núm. 167, de 11 de julio de 2008), que establece una clasificación entre bienes demaniales o de dominio público y patrimoniales o de dominio privado; artículo 2.3 de la Ley 6/2023, de 2 de noviembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia (DOG, núm. 215, de 13 de noviembre de 2023 – BOE, núm. 284, de 28 de noviembre de 2023), artículo 6.1 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (BOIB, núm. 49, de 24 de abril de 2001 – BOE, núm. 125, de 25 de mayo de 2001); al igual que en el caso extremeño el artículo 3 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (BOR, núm. 141, de 25 de octubre de 2005 – BOE, núm. 270, de 11 de noviembre de 2005); el artículo 3 del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre (BOPV, núm. 15, de 22 de enero de 2008); el artículo 2 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias (BOPA, núm. 55 de 7 de marzo de 1991 – BOE, núm. 79, de 2 de abril de 1991) y artículo 4 de la Ley 2/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM, núm. 189, de 14 de agosto de 1992 – BOE, núm. 22, de 26 de enero de 1993), que mantiene una redacción semejante a la extremeña.

³⁴ Téngase en cuenta, en cualquier caso, siguiendo a MUÑOZ MACHADO (2015, t. XIV: 351), que la construcción doctrinal del concepto de dominio público es de Hauriou, quien lo definió como «[...] *las propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública que, como consecuencia de tal afectación, quedan sometidas a un régimen especial de utilización y protección* [...]».

³⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2023). *Derecho Administrativo, Parte General*. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 737. Esta definición fue asumida previamente por otros autores como PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 10); también por MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 357).

³⁶ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 351); SÁNCHEZ MORÓN, M. (2023: 737 y 738).

³⁷ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 260).

³⁸ STC 52/1994, de 24 de febrero, ya citada —FJ 4.º—.

³⁹ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 261). Sin embargo, esta postura no ha sido acogida con uniformidad por la doctrina. MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 354) es crítico con ello, citando como ejemplo las ondas radioeléctricas a las que atribuyo esta condición el TC.

⁴⁰ Al afirmar que «[...] *hay que colocar el hecho de que la emisión mediante ondas radioeléctricas que se expanden a través del espacio, entraña la utilización de un bien que ha de ser calificado como de dominio público, con una calificación por nadie contradicha* [...]» —FJ 3.º—.

⁴¹ Artículo 338 CC.

⁴² La redacción originaria del CC permanece inalterada en la actualidad.

⁴³ Artículo 339.1 CC.

⁴⁴ Artículo 339.2 CC.

⁴⁵ Listado reproducido en el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (BOE, núm. 161, de 7 de julio de 1986), añadiendo en relación con los bienes de servicio público de estas últimas que son «[...] *los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos* [...]».

⁴⁶ Artículo 344 del CC. Y ello sin perjuicio de específicas previsiones como sucede en materia de Aguas, respecto de las cuales el CC distingue en públicas y privadas. PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 44).

⁴⁷ Artículo 5.1 y artículo 5.2 LPAP.

⁴⁸ Artículo 5.2 LPAP.

Artículo 5.3 LPAP. Téngase en cuenta que la legislación en materia de bienes públicos ha quedado especialmente sectorizada precisamente por su elevado número que precisa de un tratamiento pormenorizado, también con el propósito de lograr su óptima protección, de forma que, con carácter general, los bienes y derechos de dominio público se regirán por las leyes y disposiciones especiales aplicables y a falta de estas y en su defecto por la LPAP y, en su caso, por las de ámbito autonómico que han reproducido tal precepto, así como por las que las desarrollen o complementen. Añade, además, el artículo 5.4 LPAP, que las normas generales del Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado, se aplicarán como derecho supletorio.

⁴⁹ Artículo 3 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía; artículo 4 del Texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, si bien, en este caso se ha limitado a considerar que tendrán tal consideración los bienes y derechos que, por remisión del artículo 2, sean titularidad de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos así como los órganos estatutarios, que se encuentren afectados al uso general o al servicio público, una ley les otorgue expresamente ese carácter, se destinen a servicios, oficinas o dependencias de sus órganos; de muy similar forma el artículo 3.1 y el artículo 3.2 de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; en similares términos a lo contemplado en la legislación andaluza se pronuncia el artículo 4 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma

de Canarias, así como el artículo 4 de la Ley 3/2006, de 18 de abril, de la Comunidad Autónoma de Cantabria; más simple pero manteniendo una literalidad similar a la ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 5 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de la Comunidad de Castilla y León, al establecer que son de dominio público los bienes y derechos que tengan tal carácter de acuerdo con la definición establecida por la legislación del Estado, así como los inmuebles de titularidad de la Administración General —entendida ésta en el sentido de la Ley, de la Comunidad Autónoma— o de las entidades institucionales en los cuales se alojen servicios, bienes o dependencias de sus órganos o de instituciones de la Comunidad; el artículo 3 del Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, si bien, sin perjuicio de mantener una posición semejante al resto considerando que el dominio público de la Generalidad de Cataluña se integra los bienes afectados al uso general o los servicios públicos propios de la Generalidad y aquellos que una ley así lo declare, así como los edificios alojados por los órganos de la Generalidad definidos por el Estatuto, establece que no tendrán tal consideración aquellos bienes que siendo de dominio público no son afectados al uso general o a los servicios públicos propios del ejercicio de las competencias de la Generalidad o de la titularidad que no les corresponde; el artículo 4 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de la Comunidad de Madrid; el artículo 5.1 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra; el artículo 5 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, la Comunidad Valenciana; también artículo 5 de la Ley 2/2008, de 16 de junio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; el artículo 2 de la Ley 6/2023, de 2 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia que añade que tendrán tal consideración los inmuebles de titularidad de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y de sus entidades públicas instrumentales en los que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos estatutarios de la Comunidad Autónoma; en semejantes términos el artículo 6.2 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; y de igual modo el artículo 4 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi; así como también el artículo 3 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, si bien expresamente añade que «[...] *Tendrán, asimismo, la consideración de demaniales los caminos rurales construidos por la Administración del Principado de Asturias en determinadas zonas de concentración parcelaria y forestales que, por sus características naturales, sea conveniente preservar de un uso generalizado.* [...]», atribuyendo, de esta forma, la consideración de demaniales sobre unos determinados caminos, prohibiendo, además, la circulación de vehículos, a salvo los destinados al uso agrario o forestal, y el artículo 5 de la Ley 2/1992, de 30 de julio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que sin incluir esta última apreciación, considera como bienes de dominio público los bienes de la Comunidad Autónoma que, siendo de su titularidad estén destinado al uso o servicio público, aquellos que la ley les otorgue tal carácter y los de cualquiera de las entidades públicas integrantes de un sector público que se destinen a oficinas o servicios administrativos.

⁵⁰ Carácter, además, que resulta del artículo 1271 CC, que excluye como objeto de los contratos las cosas que estén fuera del comercio de los hombres, como sucede con los bienes que integran el dominio público.

⁵¹ Aspecto igualmente contemplado para los bienes comunales y para los bienes de dominio público en el artículo 5 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Tales caracteres también han sido acogidos por el artículo 18 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como por el artículo 5 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Canarias, que reproduce la literalidad de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre,

el artículo 3.3 de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el artículo 5.2 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 5.3 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, la Comunidad Valenciana, el artículo 7.1. letra a) de la Ley 2/2008, de 16 de junio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el artículo 5.1 de la Ley 6/2023, de 2 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Galicia, añadiendo en este caso, además, que tales bienes no podrán «[...] *ser objeto de gravamen, carga, afección, transacción o arbitraje*. [...]»; también incluye esta última apreciación el artículo 19.1 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, añadiendo que «[...] *tienen las mismas condiciones los bienes accesorios, los frutos, las accesiones y las obras nuevas*. [...]»; el artículo 47.1 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de la Comunidad Autónoma de La Rioja; así como el artículo 13.1 del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi; el artículo 75 de la Ley 1/1991, de 21 de enero de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, añadiendo que «[...] *gozarán del mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para los del Estado*. [...]» y el artículo 9.1 de la Ley 2/1992, de 30 de julio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

⁵² Artículo 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Dicción reproducida en la legislación autonómica. *Vid.* nuevamente, en este caso, el artículo 5 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁵³ Artículo 341 CC.

⁵⁴ Igualmente, tal redacción no ha sido modificada.

⁵⁵ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 351).

⁵⁶ En similares términos, el artículo 4 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, suprimiendo, en este caso, el término similar «*demaniales*» por «*bienes de dominio público*», al igual que el artículo 4 del Texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón. Con los mismos términos de la Ley estatal el artículo 6.1 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Canarias, el artículo 5.1 de la Ley 3/2006, de 18 de abril, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como el artículo 4.1 de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, artículo 6.1 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra, el artículo 5. letra a) de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de la Comunidad de Madrid, el artículo 6.1 y el artículo 6.2. letra f) de la Ley 14/2003, de 10 de abril, la Comunidad Valenciana; también el artículo 6 de la Ley 2/2008, de 16 de junio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, el artículo 2 de la Ley 6/2023, de 2 de noviembre de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como el artículo 5.1 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 5.1 del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi o el artículo 6 de la Ley 3/1992, de 30 de julio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que, además de incorporar una mención en tal sentido, dispone que tienen la consideración de bienes patrimoniales, con carácter residual «[...] *Cualquier otro bien o derecho cuya titularidad pertenezca a la Comunidad Autónoma de Murcia y no sea calificado de dominio público* [...]»; La Ley 11/2006, de 26 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sin embargo, con mayor laxitud, opta por efectuar una remisión a lo establecido al respecto por la legislación del Estado. El artículo 4 del Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña simplemente establece que integran el dominio privado los bienes y derechos que son propiedad de la Generalidad y no son afectados directamente a un uso general o servicio público, sin incluir mención alguna a los bienes demaniales o de dominio público. Por el contrario, no hay referencia expresa en tal sentido en la Ley 6/2001, de 11 de abril de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que, simplemente, se limita a enumerar aquellos que tendrán tal consideración, así como tampoco en el artículo 4 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

⁵⁷ Sin mención a la Administración General del Estado, pero reproduciendo de igual forma, el artículo 5.2 del Texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, así como el artículo 6.2 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Canarias, el artículo 5.2 de la Ley 3/2006, de 18 de abril, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el artículo 4.2 de la Ley 9/2020, de 6 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el artículo 6.2 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como el artículo 5 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de la Comunidad de Madrid; también el artículo 6.1 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de la Comunidad Foral de Navarra, así como el artículo 6 de la Ley 2/2008, de 16 de junio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; el artículo 2 de la Ley 6/2023, de 2 de noviembre de la Comunidad Autónoma de Galicia; el artículo 5.1 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el artículo 5.1 del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi; el artículo 4 de la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias o el artículo 6 de la Ley 3/1992, de 30 de julio, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El artículo 6.2 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, la Comunidad Valenciana, sin embargo, incorpora mención a los bienes muebles fungibles, que no estén directa o indirectamente vinculados al desenvolvimiento de los servicios públicos, así como aquellos cuyo valor no exceda de la cantidad fijada por orden de la conselleria competente. En el caso del Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña, además de lo anterior, establece como bienes patrimoniales de la Generalidad los derechos derivados de la titularidad de los bienes patrimoniales de la Generalidad, los derechos reales y de arrendamiento que le pertenecen, así como cualquier derecho sobre cosa ajena, los derechos de propiedad inmaterial que pertenecen a la Generalidad, las cuotas, las partes alicuotas y los títulos representativos del capital que le pertenecen de empresas constituidas de acuerdo con el derecho civil o el mercantil, cualquier otro bien o derecho cuya titularidad corresponde a la Generalidad de Cataluña y no es calificado de dominio público; el artículo 6 de la Ley 6/2001, de 11 de abril, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares mantiene la misma posición, no obstante, establece que son bienes patrimoniales, los bienes propiedad de la Comunidad Autónoma no afectos directamente a un uso o servicios públicos, los derechos de cualquier naturaleza que deriven del dominio de los bienes patrimoniales, los derechos de propiedad inmaterial o incorporales de la Comunidad Autónoma, los derechos reales, de arrendamiento y cualesquiera otros de carácter personal de titularidad propia, los títulos representativos de capital y todo tipo de participaciones en sociedades o personas jurídicas constituidas o regidas de acuerdo con el derecho privado, así como cualquier otro bien o derecho propio susceptible de rendimiento económico.

⁵⁸ Artículo 8.1 LPAP; también la legislación autonómica como el artículo 7.1 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Canarias.

⁵⁹ Artículo 8.2 LPAP. Al igual que lo anterior, también ha sido acogida esta dicción por la legislación autonómica, como el artículo 7.2 de la Ley 6/2006, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Canarias, si bien, suprimiendo, en este caso, la política de vivienda.

⁶⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 137), con ocasión del deslinde de montes.

⁶¹ Con mayor intensidad, si cabe, al objeto de lograr su protección, se erigen los catálogos de utilidad pública, como sucede en el ámbito de montes. PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 25).

⁶² PÉREZ-ARDA CRIADO, J. (2000). Introducción al Dominio Público. En CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.). *Telecomunicaciones. Estudios sobre el dominio público y propiedad privada*. Madrid: Garrigues & Andersen, Marcial Pons, 31.

⁶³ ROCA SASTRE, R. M. (1948: 115).

⁶⁴ Artículo 1 LH.

⁶⁵ Artículo 2.Sexto LH.

⁶⁶ Artículo 5 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947 (BOE, núm. 106, de 16 de abril de 1947) en la redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre (BOE, núm. 233, de 29 de septiembre de 1998).

⁶⁷ Artículo 5 RH. Ello supuso un cambio sustancial frente a la regulación primigenia que excluía de la inscripción a los bienes de dominio público a los que se refiere el artículo 339 CC, es decir, los destinados a uso público, como son caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, así como aquellos que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, estando destinados a un servicio público o fomento de la riqueza nacional, tales como murallas, fortalezas y demás obras en defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión, sean, por tanto, de uso general, y bien pertenezcan al Estado privativamente y estén afectos a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio. Y, además, igualmente se encontraban excluidos los bienes de uso público de las provincias y de los pueblos a los que se refiere el artículo 344 CC, como son 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; los restantes, tendrán la consideración de patrimoniales rigiéndose por las disposiciones de este mismo Código Civil, con las especificidades contempladas en las leyes especiales. Asimismo, se contemplaba la exclusión de las servidumbres impuestas por la Ley que tengan por objeto la utilidad pública; así como los templos destinados al culto católico. La modificación introducida por el Decreto 393/1959, de 17 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria (BOE, núm.72, de 25 de marzo de 1959) reemplazó la mención a los bienes a los cuales se refiere el artículo 344 CC por una mención genérica a los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial. El artículo 6 del Reglamento Hipotecario, en la redacción dada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre (BOE, núm. 233, de 29 de septiembre de 1998), establecía expresamente que «*Si un inmueble de propiedad privada adquiere la naturaleza de bien de dominio público, se hará constar esta circunstancia en la inscripción del título de expropiación, deslinde, cesión obligatoria o cualquier otro del que resulte tal condición.*». Téngase en cuenta, no obstante, que tal precepto fue declarado nulo por STS, Sala Tercera, de 21 de enero de 2001 (BOE, núm. 79, de 2 de abril de 2001).

⁶⁸ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023). Publicidad registral y dominio público. A propósito de la RDGSJFP de 15 de febrero de 2023, *Actualidad Civil*, [en línea], núm. 10, 3, disponible en: https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/73763/Actualidad%20civil_10-2023_Blanca%20S-C.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última consulta: 1/11/2025).

⁶⁹ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023: 5).

⁷⁰ PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 25).

⁷¹ Artículo 34 LH.

⁷² El artículo 10.5 LH establece expresamente que «*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.*».

⁷³ STS, Sala de lo Civil, 1479/2024, de 11 de noviembre —FJ 8.º—, ya citada.

⁷⁴ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 367), quien atribuye esa excepción a que en su creación el Registro de la Propiedad se concibió como un instrumento de protección de

titularidades privadas, pero no públicas. Así lo reflejó el Real Decreto de 11 de noviembre de 1863, dictando varias disposiciones para la inscripción en los Registros de la Propiedad de los bienes inmuebles y derechos Reales que poseen ó administran el Estado y las Corporaciones civiles (Gaceta de Madrid, núm. 330, de 13 de noviembre de 1863), exceptuándose de su inscripción «[...] *Los bienes que pertenecen tan solo 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 egidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento comun de los vecinos; las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualesquiera otros bienes análogos de uso comun y general.* [...]» —artículo 3.1.º—, si bien, el mismo Real Decreto sí contempló la inscripción en el Registro de la Propiedad de los «[...] *bienes inmuebles y los derechos Reales que poseen ó administran el Estado y las Corporaciones civiles, y se hallen esceptuados ó deban esceptuarse de la venta, con arreglo á las leyes de desamortización de 1.º de Mayo de 1855 y 11 de julio de 1856, se inscribirán desde luego en los Registros de la propiedad de los partidos en que radiquen.* [...]» —artículo 1.º—. Excepción que, en parecidos términos, se mantuvo en el Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria de 6 de agosto de 1915 (Gaceta de Madrid, núm. 230, de 13 de agosto de 1915).

⁷⁵ Artículo 5 del Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, al disponer expresamente que «*Los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a la legislación especial.*».

⁷⁶ Artículo 36.1 LH, que no distingue en este caso entre bienes.

⁷⁷ HORGUÉ BAENA, C. (2006). Bienes públicos y Registro de la Propiedad, *Revista Andaluza de Administración Pública*, [En línea], núm. 62, 41, disponible en: <https://ws168.junta-deandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/376/375> (última consulta: 2/11/2025), si bien, destaca que el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864 contempló la inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales poseídos o administrados por el Estado y las Corporaciones civiles exceptuados de la venta de acuerdo con las leyes desamortizadoras, dispensándose de su inscripción otros bienes de uso común y general.

⁷⁸ Del mismo modo, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

⁷⁹ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 367).

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 366).

⁸² Dependiente actualmente del Ministerio de Hacienda. *Vid.* Real Decreto 206/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda (BOE, núm. 52, de 28 de febrero de 2024).

⁸³ PAREJO ALFONSO, L. (2024). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 1532. Véase, en cualquier caso, que el artículo 21.5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (BOE, núm. 280, de 22 de noviembre de 2003) —en adelante, LM—, establece que en el acto del apeo del deslinde de montes de titularidad pública únicamente tendrán valor y eficacia los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y las sentencias firmes dadas en juicio declarativo de propiedad, lo que, para GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 138), implica «[...] *la prevalencia de la titularidad registral frente a la titularidad supuestamente absoluta e imprescriptible del Catálogo* [...]».

⁸⁴ Artículo 33.4 LPAP. Precisamente, por tal motivo, la consulta por terceros de los datos del Inventario General sólo será procedente cuando formen parte de un expediente y de conformidad con las reglas generales de acceso a éstos.

⁸⁵ Por todas, la STS, Sala de lo Civil, 525/2000, de 26 de mayo (Roj: STS 4266/2000 – ECLI:ES:TS:2000:4266) —FJ 1.º—. Esta sentencia reproduce el criterio previamente acogido en SSTs de 19 de marzo de 1936, de 29 de septiembre de 1964 y de 31 de enero de 1996. *Vid.* ALBÁCAR LÓPEZ, J. L., TORRES LANA, J. A., RUBIO TORRANO, E., y CAVANILLAS MÚGICA, S. (1992, t. II: 1058).

⁸⁶ Por todas, la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, 9 de junio de 1978 (Roj: STS 2620/1978 – ECLI:ES:TS:1978:2620).

⁸⁷ STS, Sala de lo Civil, 706/1988, de 3 de octubre (Roj: STS 12989/1988 – ECLI:ES:TS:1988:12989) —FJ 4.º—.

⁸⁸ También la STS de 30 de septiembre de 1994 al afirmar que «[...] *ni los planos e inventarios de bienes ni las certificaciones expedidas por los Secretarios de los Ayuntamientos por sí mismos justifican el dominio de bienes inmuebles [...]*», o la STS de 15 de febrero de 1996 conforme a la cual «[...] *el acceso al Registro de la Propiedad de unas fincas que figuraban en el Inventario General de Bienes, a través de una certificación del Secretario de una Junta Vecinal, no puede constituir título válido dominical [...]*». Así citadas por la SAP LO 275/2013, de 23 de septiembre de 2013 (Roj: SAP LO 382/2013 – ECLI:ES:APLO:2013:382) —FJ 5.º—.

⁸⁹ STS, Sala de lo Civil, 525/2000, de 26 de mayo —FJ 1.º—, ya citada.

⁹⁰ En este mismo sentido PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 25), quien destaca que la inclusión de un bien en el catálogo no implica un incremento de las potestades de defensa y recuperación de los bienes, a salvo, en su caso, la constitución de un principio de prueba por escrito, dado el valor probatorio que le otorga el artículo 1216 del Código civil a los documentos elaborados por funcionarios. En cualquier caso, tal extremo no enerva la insuficiencia probatoria y los limitados efectos de los respectivos inventarios y catálogos

⁹¹ SAP LO 275/2013, de 23 de septiembre —FJ 5.º—, ya citada.

⁹² Véase, por ejemplo, el artículo 254 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 (Gaceta de Madrid, núm. 170, de 19 de junio de 1879), según el cual «*Compete á los tribunales que ejercen la jurisdicción civil el conocimiento de las cuestiones relativas: 1.º Al dominio de las aguas públicas, y al dominio de las aguas privadas y de su posesion. 2.º Al dominio de las playas, álveos ó cáuces de los ríos y al dominio y posesion de las riberas, sin perjuicio de la competencia de la Administracion para demarcar, apeaar y deslindar lo perteneciente al dominio público. 3.º A las servidumbres de aguas y de paso por las márgenes, fundadas en títulos de derecho civil.*». En similares términos, el artículo 55.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (BOE, núm. 161, de 7 de julio de 1986), que atribuye el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil suscitadas con ocasión del ejercicio de la potestad de investigación a la jurisdicción ordinaria. En este sentido también la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 561/1989, de 28 de abril (Roj: STS 2699/1989 – ECLI:ES:TS:1989:2699) —FJ 2.º—.

STSJ EXT, Sala de lo Contencioso, 113/2006, de 16 de febrero de 2006 (Roj: STSJ EXT 293/2006 – ECLI:ES:TSJEXT:2006:293) «[...] *y ello, naturalmente, sin perjuicio de la acción de quien se crea titular dominical de los bienes sobre los que se ejercita el interdictum propium para reivindicarles ante la Jurisdicción civil, ya que ni la Administración por sí, primero, ni esta Jurisdicción, después* —en alusión al orden jurisdiccional contencioso-administrativo—, *pueden determinar las titularidades dominicales o resolver las cuestiones de propiedad [...]*» —FJ 3.º—.

⁹³ Artículo 38 de la LH «*A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento*

respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos. [...]».

⁹⁴ Más adelante se abordará este extremo.

⁹⁵ Artículo 32.1 LPAP. Del mismo modo, y para el caso de las Entidades locales, el artículo 86 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1986 (BOE, núm. 96, de 22 de abril de 1986), al establecer la preceptiva formación de un inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, así como el artículo 17.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que, igualmente, refleja tal obligación detallando los datos que deberán consignar. Ello supone un cambio sustancial frente a la concepción decimonónica que tal solo consideró respecto de ciertas categorías de bienes como sucedió con los montes. MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 366).

⁹⁶ Artículo 18.1 LM. PARADA VÁZQUEZ, J. R. (1989: 25).

⁹⁷ A ambos alude PAREJO ALFONSO, L. (2024: 1532). En el primero de los casos, además de lo expuesto, el artículo 16.1 LM, establece que «*El Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un registro público de carácter administrativo en el que se inscriben todos los montes declarados de utilidad pública.*»; en el segundo de ellos, el artículo 80.2 del texto refundido de la Ley de Aguas aprobado Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE, núm. 176, de 24 de julio de 2001) establece que el Registro de Aguas tendrá carácter público.

⁹⁸ Artículo 35.1 LPAP.

⁹⁹ Se trata de los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general. El Decreto 393/1959, de 17 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria (BOE, núm. 72, de 25 de marzo de 1959) simplificó la redacción del apartado segundo al contemplar que estarán exceptuados de la inscripción «*Los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial.*».

¹⁰⁰ Decreto 393/1959, de 17 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria (BOE, núm. 72, de 25 de marzo de 1959).

¹⁰¹ SERRERA CONTRERAS, P. L. (2006). Inscripción de los bienes de dominio público, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 697, 1977.

¹⁰² SANDOVAL CARO, E. (2022: 353). Para ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 249), además de lo anterior, en relación con la protección de los bienes públicos, la Ley 13/2015, de 24 de junio introduce como novedad la nota marginal relativa a la situación administrativa de la finca, de forma que la inscripción contendrá, entre otros extremos, «[...] *la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiere.* [...]».

¹⁰³ Vid. el establecimiento de la preceptiva inscripción de los montes catalogados en el Registro de la Propiedad —artículo 18.3 y artículo 18 bis LM—. Téngase en cuenta que la declaración de utilidad pública de un monte no prejuzga ninguna cuestión de propiedad, si bien, constituye una presunción de posesión a favor de la entidad a la que el catálogo otorga su pertenencia, de forma que tan solo podrá impugnarse ante el juicio declarativo ordinario de propiedad ante los tribunales civiles, excluyéndose las acciones derivadas del artículo 250.1.7.º de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil —artículo 18.1 LM—.

¹⁰⁴ Con similar propósito, el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE, núm. 176, de 24 de julio de 2001), establece que la resolución que acuerde la aprobación del deslinde de los cauces de dominio público será título suficiente para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad que resulten contradictorias, siempre que en él hubiera intervenido el titular registral y en los términos que reglamen-

tariamente se determinen, constituyendo igualmente título para la inmatriculación por parte de la Administración cuando lo estime conveniente, sin perjuicio de la facultad de los titulares de derechos inscritos de poder ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos —artículo 95.3—.

¹⁰⁵ Vid. el artículo 5.4 LPAP, al establecer que «*Los bienes y derechos de dominio público se registrarán 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.*».

¹⁰⁶ Sobre esta Ley puede verse a CHINCHILLA MARÍN, C. (coord.) (2004). *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Civitas, o a MESTRE DELGADO, J. F. (dir.) (2004). *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre)*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

¹⁰⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 119).

¹⁰⁸ Sobre la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos puede verse a SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023: 18–22).

¹⁰⁹ Artículo 36.1 LPAP. Régimen, además, que contempla que la inscripción deberá ser solicitada por el órgano adquirente del bien o derecho o que haya dictado el acto administrativo o intervenido en el contrato que deba constar en el Registro o, en su caso, por aquel al que le corresponda su administración o gestión (artículo 36.2 LPAP). Es oportuno destacar, asimismo, que en aquellos expedientes que se hubieran instruido 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 (artículo 36.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre). La disposición transitoria quinta de esta misma Ley estableció un plazo de cinco años para la obligatoria inscripción de los bienes demaniales de los que fueran titulares las Administraciones públicas, exceptuándose, por tanto, de esta obligación, los bienes patrimoniales.

¹¹⁰ Su artículo 63.1 impone a los notarios la obligación de remitir una copia simple de la escritura por ellos autorizada en las cuales, no habiendo sido otorgada por el Ministro de Hacienda, el Director General del Patrimonio del Estado o los Delegados de Economía y Hacienda, se formalicen actos o contratos sobre bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos vinculados a la misma o dependientes de ella, debiendo constar en la escritura matriz esta manifestación. En este sentido, se establece que los registradores de la propiedad no inscribirán ninguna escritura en la que no conste esta manifestación. También su artículo 63.2 impone a los registradores de la propiedad la obligación de cursar tal comunicación si se trata de la práctica de un asiento registral en base a un documento administrativo, que no haya sido otorgado por los anteriores.

¹¹¹ Artículo 46.2 del Reglamento de la LPAP.

¹¹² A ello se ha referido también la doctrina. Por todos, HORGUÉ BAENA, C. (2006: 79).

¹¹³ SERRERA CONTRERAS, P. L. (2006: 1980).

¹¹⁴ SANDOVAL CARO, E. (2022: 366).

¹¹⁵ Así, el artículo 41 LH establece que «*Las acciones reales procedentes de los derechos inscritos podrán ejercitarse a través del juicio verbal regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, contra quienes, sin título inscrito, se opongan a aquellos derechos o perturben su ejercicio. Estas acciones, basadas en la legitimación registral que reconoce el artículo 38, exigirán*

siempre que por certificación del registrador se acredite la vigencia, sin contradicción alguna, del asiento correspondiente.». En este sentido, el artículo 250.1.7 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, ha establecido que se decidirán por juicio verbal tales acciones.

¹¹⁶ MUÑOZ MACHADO, S. (2015, t. XIV: 365). Artículos 31 y 60 y siguientes del RH.

¹¹⁷ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 258).

¹¹⁸ Artículo 53 LPAP.

¹¹⁹ RDGRN de 11 de octubre de 2016 (BOE, núm. 264, de 1 de noviembre de 2016) —FJ 4.º.

¹²⁰ RDGRN de 11 de octubre de 2016, ya citada, —FJ 4.º.

¹²¹ Ahora bien, en el marco de la Ley de 8 de junio de 1957, de Montes (BOE, núm. 151, de 10 de junio de 1957), de cuyo artículo 15 toma su literalidad la redacción actual, tampoco el deslinde, sin perjuicio de erigirse como título inmatriculador, constituye instrumento determinante, ni presuntivamente, del carácter demanial de la finca. Por todas, la STS, Sala de lo Civil, 389/2014, de 6 de noviembre de 2014 (Roj: STS 4810/2014 – ECLI:ES:TS:2014:4810) —FJ 2.º—.

¹²² Artículo 20.6 y artículo 20.8 LM. Téngase en cuenta que, de conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 43 de la LPAP el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil suscitadas con ocasión del ejercicio por la Administración de la potestad de deslinde, entre otras, corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional, de forma que únicamente los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades que afecten a titularidades y derechos de carácter civil podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento.

¹²³ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 258); SERRERA CONTRERAS, P. L. (2006: 1991).

¹²⁴ A ello se refiere precisamente el artículo 46.2 del Reglamento citado al indicar expresamente que «*Las actuaciones de la Administración General del Estado y sus organismos públicos necesarias para lograr, bien la inscripción de un bien o derecho sobre el mismo de su titularidad cuando se carezca de título escrito de dominio, bien la cancelación o rectificación de un asiento registral existente a su favor que no se corresponda con la realidad jurídica extrarregistral, se tramitarán según lo previsto en la sección siguiente del presente capítulo*». Se contempla, por tanto, un procedimiento específico para la inscripción de bienes públicos en el Registro de la Propiedad.

¹²⁵ ARRIETA SEVILLA, L. (2018). La subsanación de la doble inmatriculación. En L.J. Arrieta Sevilla, M.ª E. Sánchez Jordán (dirs.). J.A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomsom Reuters, 324.

¹²⁶ Artículo 99 RH.

¹²⁷ Artículo 49 del Reglamento de la LPAP.

¹²⁸ A tal efecto, tanto el artículo 206 LH como el artículo 37 LPAP, contemplan que las Administraciones públicas y las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia puedan realizar inscripciones en el Registro de la Propiedad mediante la emisión de una certificación administrativa.

¹²⁹ Artículo 206 LH.

¹³⁰ Artículo 50 del Reglamento de la LPAP.

¹³¹ Artículo 51 del Reglamento de la LPAP.

¹³² En este sentido, es conveniente indicar que el artículo 3 LH establece expresamente que para que puedan ser inscritos los títulos, deberán estar consignados en escritura pública,

ejecutoria, o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, en la forma prescrita por los reglamentos. Es el caso de documentos notariales, de documentos judiciales, como sucede con los autos o sentencias, así como de documentos administrativos, como son las certificaciones.

¹³³ Artículo 53 del Reglamento de la LPAP.

¹³⁴ Sobre este precepto también puede verse a GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018). Régimen de las operaciones registrales sobre los bienes de las administraciones públicas. En: L.J. Arrieta Sevilla, M.^a E. Sánchez Jordán (dirs.). J.A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 292, quien afirma que quedan fuera de su ámbito de aplicación los actos de afectación, mutación demanial, desafectación, adscripción, desascripción e incorporación

¹³⁵ A este respecto es conveniente matizar que los artículos 303 a 307 RH desarrollaban las previsiones legales, en particular, lo previsto en el artículo 206 LH, si bien es cierto que la RDGRN de 5 de diciembre de 2018 (BOE, núm. 315, de 31 de diciembre de 2018) consideró tácitamente derogado el Título VI del citado reglamento en el cual se incluyen los repetidos preceptos, llegando a afirmar, reiterando la RDGRN de 17 de noviembre de 2015 (BOE, núm. 294, de 9 de diciembre de 2015) que «[...] *«cuando la disposición derogatoria única de la Ley 13/2015, de 24 de junio, dispone que «quedan derogadas cuantas normas se opongan a lo previsto en la presente Ley», ha de interpretarse que deben entenderse tácitamente derogados todos los artículos del Título VI del Reglamento Hipotecario, los cuales fueron dictados en ejecución del anterior Título VI de la Ley Hipotecaria, pues la nueva redacción legal es en sí misma suficientemente detallada, y basada en principios inspiradores totalmente diferentes de los que dieron cobertura en su día a los artículos reglamentarios que, ahora, por ello, han de entenderse íntegramente derogados a partir del 1 de noviembre de 2015 [...]*». En este sentido, la previsión que efectúa respecto de tales artículos el artículo 36.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales debe entenderse únicamente en la actualidad respecto del artículo 206 LH.

¹³⁶ Desde la redacción originaria del artículo 206 LH el procedimiento previsto para la inmatriculación de los bienes públicos se había extendido expresamente a los bienes de la Iglesia Católica. Precisamente esta circunstancia fue puesta de manifiesto en la propia exposición de motivos de la Ley 13/2015, de 24 de junio, al afirmar que «[...] *La autorización para que la Iglesia Católica utilizara aquel procedimiento ha de situarse en un contexto socioeconómico muy diferente del actual, influenciado aún por los efectos de las Leyes Desamortizadoras –a las que el Reglamento Hipotecario dedica todavía cuatro artículos– y la posterior recuperación de parte de los bienes por la Iglesia Católica, en muchos casos sin una titulación auténtica. [...]*». La propia exposición de motivos añade, como aspectos que han determinado la exclusión de la Iglesia Católica del ámbito de aplicación de tal precepto, «[...] *la desaparición progresiva de las circunstancias históricas a las que respondió su inclusión, así como el transcurso de un tiempo suficiente desde la reforma del Reglamento Hipotecario de 1998 que ya permitió la inscripción de los templos destinados al culto católico, proscrita hasta entonces, unida a la facilidad y normalidad actual, en una sociedad desarrollada, con una conciencia exacta del valor de los inmuebles y de su inscripción en el Registro de la Propiedad, [...]*». Así lo destaca, además, GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018: 286).

¹³⁷ GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018: 287).

¹³⁸ Mención a su vez que se ve replicada respecto de otras operaciones registrales por así contemplarlo expresamente en el artículo 206.4 y 206.5 LH, como sucede con el expediente para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, así como agrupación, división, agrega-

ción, segregación, declaración de obra nueva, división horizontal, constitución de conjuntos inmobiliarios, rectificación descriptiva o cancelación. *Vid.* GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018: 287).

¹³⁹ Artículo 2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre. Téngase en cuenta que la aplicación de este último extremo se efectúa en los términos de lo dispuesto en la disposición final segunda, que enumera los artículos que se dictan al amparo de las competencias estatales. Además, no cabe omitir que el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015) —en adelante, LRJSP— ha dispuesto que «*Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.*», es decir, «*Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*». Igualmente, debe recordarse que la legislación de régimen local, ya citada, contempla la obligatoriedad de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes públicos de las Entidades locales. GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018: 288) añade a esta enumeración, además, a los organismos autónomos y a las Entidades públicas empresariales en los términos de lo dispuesto en el artículo 84.1. letra a) LRJSP, así como las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales los consorcios, las fundaciones del sector público, los fondos sin personalidad jurídica, así como las universidades públicas, en tanto que todas ellas ejercen potestades administrativas (artículo 84 LRJSP), excluyéndose de su ámbito de aplicación las sociedades mercantiles públicas, así como también las fundaciones de derecho privado del sector público.

¹⁴⁰ Informe emitido por la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico (artículo 36.3 LPAP). De la literalidad de tal redacción se interpreta que la certificación expedida por el funcionario correspondiente acompañará al título de dominio preceptivo, de lo que resulta una evidente contradicción con el artículo 49 del Reglamento de la LPAP, que equiparaba la certificación administrativa al título de dominio, en tanto que sería este documento el que accedería al Registro de la Propiedad. La Ley no establece una diferenciación ni contempla el carácter alternativo del título de dominio o de la certificación en su caso, si no que, por el contrario, establece con carácter imperativo la necesidad de presentar el título de dominio acompañado de la certificación y, ante su inexistencia, se entenderá válida únicamente la presentación de la repetida certificación. La RDGRN de 24 de junio de 2016 (BOE, núm. 180, de 27 de julio de 2016) establece, en su reciente interpretación, que «[...] *Tanto en la anterior redacción del artículo 206 [...] como en la nueva redacción [...], se distingue entre el «título escrito de dominio» y la «certificación» que podría librarse por el ente propietario y aportarse subsidiariamente para el caso de no disponer de aquel, [...] la referida certificación no es el título escrito de dominio sino algo claramente distinto que trata suplir su ausencia.* [...]», lo que supone, en consecuencia, una clara revisión de los términos de la citada Ley 33/2003, de 3 de noviembre —FJ 3.º—. En este sentido, la misma RDGRN afirma que «[...] *en tanto que documento confeccionado unilateralmente por el favorecido por el mismo, y sea cual fuera el título material o modo de adquisición del dominio que se exprese en dicha certificación, no es nunca en sí mismo un título de dominio o de propiedad, y por tanto, no debió permitir la iniciación notarial del expediente de dominio, ni debe permitir la expedición registral de la certificación solicitada ni la práctica de la anotación preventiva previstas en el artículo 203 de la Ley Hipotecaria.* [...]» —FJ 3.º—. Ello, además, puede interpretarse como una revisión de la interpretación anterior que, entre otras, en la RDGRN de 22 de mayo de 2013 (BOE, núm. 153, de 27 de junio de 2013) había manifestado una posición divergente a la actual, afirmando que «[...] *la certificación de dominio para la inmatriculación de fincas es título hábil*

para las inmatriculaciones de fincas y por tanto también para la descripción de los inmuebles en ellas existentes. Eso sí, siempre que se justifique el cumplimiento de las exigencias urbanísticas y derivadas de la legislación de ordenación de la edificación [...]» —FJ 5.º—.

¹⁴¹ El artículo 609 CC dispone que «La propiedad se adquiere por la ocupación. La propiedad y los demás derechos sobre los bienes se adquieren y transmiten por la ley, por donación, por sucesión testada e intestada, y por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición. Pueden también adquirirse por medio de la prescripción.». A este respecto el artículo 15 LPAP dispone 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 de la potestad de expropiación. c) Por herencia, legado o donación. d) Por prescripción. e) Por ocupación. [...]».

¹⁴² Recuérdese a tales efectos la preceptiva inclusión en el respectivo inventario de bienes al que se refiere, entre otros, el artículo 32.1 LPAP.

¹⁴³ Artículo 206.1 LH

¹⁴⁴ Artículo 206.2 LH

¹⁴⁵ RDGSJFP de 20 de diciembre de 2022 (BOE, núm. 32, de 7 de febrero de 2023) —FJ 2.º—.

¹⁴⁶ RDGSJFP de 28 de julio de 2023 (BOE, núm. 244, de 12 de octubre de 2023) —FFJJ 3.º y 4.º—.

¹⁴⁷ RDGSJFP de 28 de julio de 2023, ya citada —FJ 3.º—.

¹⁴⁸ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 269).

¹⁴⁹ Artículo 206.3 LH. Téngase en cuenta que el procedimiento contemplado en este artículo para la inmatriculación de estos bienes no contempla la previa intervención de los titulares de fincas colindantes que pudieren verse afectados, lo que limita las garantías, dado que, además, la publicación del respectivo edicto no tiene como propósito conferir un trámite de alegaciones a los posibles afectados por la inmatriculación, si no que como consecuencia de haberse ya practicado, tan solo cabe su impugnación judicial en la medida en que el artículo 1 LH establece que los asientos del Registro «[...] en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley. [...]».

¹⁵⁰ El artículo 34 de la LH dispone que «El tercero que de buena fe adquiera 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. La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviere su causante o transferente.».

¹⁵¹ Ex artículo 207 LH.

¹⁵² GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018: 300).

¹⁵³ RDGSJFP de 26 de mayo de 2025 (BOE, núm. 152, de 25 de junio de 2025) —FJ 4.º—.

¹⁵⁴ Artículo 10 LH.

¹⁵⁵ Artículo 37.3 LPAP.

¹⁵⁶ Sobre la certificación administrativa como instrumento para la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, puede verse a SERRERAS CONTRERAS, P. L. (2004). Dos apuntes registrales entorno a la nueva Ley de Patrimonio, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 684, pp. 1833–1834.

¹⁵⁷ SERRERAS CONTRERAS, P. L. (2004: 1833).

¹⁵⁸ Artículo 206.4 LH. Téngase en cuenta la nueva redacción del artículo 37.3 LPAP, dada por la disposición final primera de la Ley 13/2015, de 24 de junio.

¹⁵⁹ Esta interpretación resulta de la RDGSJFP de 10 de septiembre de 2021 (BOE, núm. 249, de 18 de octubre de 2021) —FJ 3.º— en relación con el artículo 203 LH, pero debe entenderse aplicable a tal precepto al entender que la interpretación de la práctica de las notificaciones debe hacerse de forma homogénea para todas ellas.

¹⁶⁰ Extremo criticado por la doctrina. SERRERAS CONTRERAS, P. L. (2004: 1834).

¹⁶¹ *Vid.* artículo 207 LH.

¹⁶² GARCÍA GARCÍA, J. A. (2018: 303).

¹⁶³ La RDGRN de 15 de marzo de 2016 —FJ 7.º— ha considerado válidos los informes que se hubieran emitido transcurrido el mes.

¹⁶⁴ CLEMENTE MEORO, M. (1997). *Doble inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad*. Valencia: Tirant monografías, 19. Del mismo modo, ARRIETA SEVILLA, L.J. (2008). Fe pública registral, doble inmatriculación y usucapión: comentario a la STSJ Navarra de 28 de abril de 2008 [RAJ 2009/306], *Revista Jurídica de Navarra*, [En línea], núm. 47, 193, disponible en: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/14132> (última consulta: 28/09/2025).

¹⁶⁵ De similar forma lo ha interpretado el TS. Por todas, las SSTS Sala Primera, de lo Civil, 922/2004, de 11 de octubre de 2004 (Roj: 6376/2004 – ECLI: ES:TS:2004:6376), Sala Primera, de lo Civil, 342/2011, de 13 de mayo de 2011 (Roj: STS 2900/2011 – ECLI: ES:TS:2011:2900) o Sala Primera, de lo Civil, 408/2011, de 3 de junio de 2011 (Roj: STS 3575/2011 – ECLI:ES:TS:2011:3575).

¹⁶⁶ Artículo 243 LH.

¹⁶⁷ FANDOS PONS, P. (2014). *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales: la base gráfica registral*. Tesis doctoral. [En línea]. Valencia: Universidad de Valencia, disponible en: <http://roderic.uv.es/handle/10550/45662?show=full> (última consulta: 28/09/2025), 213.

¹⁶⁸ Debe estarse, en este caso, a lo previsto en los artículos 48 y siguientes del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Conviene recordar, en este sentido, que tales artículos, como previamente se ha expuesto, regulan el procedimiento para la regularización registral de situaciones de doble inmatriculación.

¹⁶⁹ RDGRN de 22 de noviembre de 2016, ya citada, —FJ 5.º—,

¹⁷⁰ ARRIETA SEVILLA, L. J. (2018: 324–325).

¹⁷¹ ARRIETA SEVILLA, L. J. (2018: 324).

¹⁷² Punto séptimo, apartado segundo, letra b) 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.

¹⁷³ Ahora bien, tramitado este procedimiento y constatada por el registrador de la propiedad la posible invasión del dominio público o, en su caso, de un bien patrimonial, por superposición de la georreferenciación con la cartografía catastral la mera incomparecencia o la falta de presentación de alegaciones por la Administración pública titular que pueda verse afectada no implicará la aquiescencia a los efectos de practicar la correspondiente inscripción de la representación gráfica, de forma que deberá denegarse la inscripción hasta que se disipen las dudas originadas por dicha circunstancia (RDGSJFP de 21 de febrero de 2023 – BOE, núm. 63, de 15 de marzo de 2023).

¹⁷⁴ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 252).

¹⁷⁵ Artículo 18.3 LPAP.

¹⁷⁶ Artículo 21.3 LPAP.

¹⁷⁷ Artículo 205 LH.

¹⁷⁸ Artículo 9. letra b) LH.

¹⁷⁹ Artículo 205 LH.

¹⁸⁰ Por todos, MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. (2018). La inmatriculación por doble título público. En: L.J. Arrieta Sevilla, M.^a E. Sánchez Jordán (dirs.). J. A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, pp. 280 y 283.

¹⁸¹ Por todas, la RDGRN de 15 de marzo de 2016 (BOE, núm. 83, de 6 de abril de 2016) —FJ 9.º— y la RDGRN de 12 de abril de 2016 (BOE, núm. 133, de 2 de junio de 2016) —FJ 5.º—.

¹⁸² Las RRDGRN, ya citadas en el número inmediato anterior.

¹⁸³ Así lo advirtió la RDGRN de 4 de septiembre de 2017 (BOE, núm. 28 de septiembre de 2017) —FJ 3.º—.

¹⁸⁴ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 268).

¹⁸⁵ STS, Sala de lo Civil, 728/2025, de 12 de mayo de 2025 (Roj: STS 2175/2025 – ECLI:ES:TS:2025:2175) —F 5.º—.

¹⁸⁶ RDGRN de 19 de junio de 2018 (BOE, núm. 161, de 4 de julio de 2018) —FJ 9.º—.

¹⁸⁷ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 266).

¹⁸⁸ RDGRN de 29 de noviembre de 2019 (BOE, núm. 7, de 8 de enero de 2020) —FJ 5.º—.

¹⁸⁹ RDGSJFP de 30 de julio de 2024 (BOE, núm. 256, de 23 de octubre de 2024) —FJ 6.º—. Téngase, en cuenta, además, que la falta de emisión del informe en el plazo previsto, «[...] no puede implicar en modo alguno una resolución presunta de la Administración favorable a la pretensión del interesado. [...]», puesto que «[...] la técnica del silencio administrativo positivo no es aplicable en materia de validez o nulidad civil de los actos o contratos sujetos al derecho privado, y por tal hay que entender la pretensión de inscripción, vía inmatriculación, de un derecho de dominio, cuando en dicho procedimiento la intervención de una Administración Pública (en el caso debatido, un Servicio Hidrográfico) impuesta por la normativa hipotecaria o por la sectorial correspondiente lo es a título de mero informe, no de resolución de ningún procedimiento administrativo. [...]». Vid. RDGSJFP de 26 de mayo de 2025, ya citada —FJ 5.º—.

¹⁹⁰ RDGSJFP de 30 de julio de 2024, ya citada, —FJ 8.º—.

¹⁹¹ RDGSJFP de 30 de julio de 2024, ya citada, —FJ 8.º—.

¹⁹² RDGSJFP de 28 de julio de 2023 (BOE, núm. 290, de 5 de diciembre de 2023) —FJ 4.º—.

¹⁹³ RDGRN de 12 de abril de 2016, ya citada —FJ 5.º—; respecto de este extremo, véase también lo dicho en la RDGSJFP de 26 de mayo de 2025, ya citada —FJ 5.º—.

¹⁹⁴ Artículo 10.1 LH.

¹⁹⁵ Artículo 9. letra b), párrafo noveno de la LH.

¹⁹⁶ ARRIETA SEVILLA, L. J. (2018: 324).

¹⁹⁷ Artículo 199.1 LH.

¹⁹⁸ RDGSJFP de 4 de noviembre de 2021 (BOE, núm. 283, de 26 de noviembre de 2021) —FJ 6.º—.

¹⁹⁹ Ha sido jurisprudencia reiterada que el principio de legitimación registral no se extiende a los meros datos descriptivos de las inscripciones registrales por constituir meras declaraciones de los propietarios carentes de efectos jurídicos. Por todas, la STS, Sala de lo Civil, de 30 de noviembre de 1991 (Roj: STS 10341/1991 – ECLI:ES:TS:1991:10341), al afirmar

también que «[...] *El principio de la fe pública registral atribuye a las inscripciones vigentes carácter de veracidad en cuanto a la realidad jurídica, pero no con carácter absoluto e ilimitado, ya que ampara datos jurídicos y opera sobre la existencia, titularidad y extensión de los derechos reales e inmobiliarios inscritos, no alcanzando la presunción de exactitud registral a los datos y circunstancias de mero hecho (cabida, condiciones físicas, límites y existencia real de la finca) [...] de tal manera que la presunción iuris tantum que establece el art. 38 de la Ley Hipotecaria, cabe ser desvirtuada por prueba en contrario, que acredite la inexactitud del asiento registral [...] en cuanto a la realidad jurídica registral se acredite ser distinta a la que se expresa tabularmente. [...]*» —FJ 2.º— y la STS, Sala de lo Civil, 495/2008, de 2 de junio de 2008 (Roj: STS 2587/2008 – ECLI:ES:TS:2008:2557) —FJ 1.º—.

²⁰⁰ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023: 17).

²⁰¹ RDGSJFP de 30 de marzo de 2023 (BOE, núm. 92, de 18 de abril de 2023) —FJ 4.º—.

²⁰² ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 262).

²⁰³ A ello se refiere HORGUÉ BAENA, C. (2006: 63); SERRERA CONTRETAS, P. L. (2006: 1987–1993).

²⁰⁴ SANDOVAL CARO, E. (2022: 367).

²⁰⁵ Por todas, las RRDGSJFP de 5 de mayo de 2022 (BOE, núm. 126 de 27 de mayo de 2022) —FJ 8.º— y de 15 de febrero de 2023 (BOE, núm. 57, de 8 de marzo de 2023).

²⁰⁶ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023: 6).

²⁰⁷ RDGSJFP de 28 de julio de 2023, ya citada —FJ 4.º—.

²⁰⁸ Así lo expresó la RDGRN de 23 de enero de 2014 (BOE, núm. 38, de 13 de febrero de 2014) —FJ 9.º—.

²⁰⁹ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 282) considera, a este respecto, que la exoneración de su posible responsabilidad por falta de dicha inscripción puede venir dada por el suministro de información territorial por parte de la Administración pública.

²¹⁰ RDGSJFP de 5 de mayo de 2022, ya citada —FJ 8.º—.

²¹¹ Artículo 9. letra b) LH.

²¹² ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 253).

²¹³ HERNÁNDEZ TORRES, E. (2018). La información asociada en la reforma de la Ley Hipotecaria. En L.J. Arrieta Sevilla, M.ª E. Sánchez Jordán (dirs.). J.A. García García (coord.). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, 123.

²¹⁴ Disposición adicional primera.

²¹⁵ HERNÁNDEZ TORRES, E. (2018: 133).

²¹⁶ Al efecto, se establece un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley para proceder de esta forma.

²¹⁷ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 254); FANDOS PONS, P. (2016). *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de las fincas registrales: la base gráfica registral*, Valencia: Tirant lo Blanch, 670.

²¹⁸ ALCÁNTARA MARTÍN, A. (2018: 267). *Vid.* por todas, la RDGSJFP de 24 de junio de 2025 (BOE, núm. 179, de 26 de julio de 2025).

²¹⁹ RDGRN de 4 de septiembre de 2019 (BOE, núm. 261, de 30 de octubre de 2019) —FJ 1.º—.

²²⁰ *Vid.* RDGSJFP de 30 de julio de 2024, ya citada —FJ 3.º—.

²²¹ Así se desprende, además, de los efectos de determinados deslindes, como sucede con las vías pecuarias o costas. El artículo 8.3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (BOE, núm. 71, de 24 de marzo de 1995) establece expresamente que «*El deslinde aprobado declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma, dando lugar*

al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.»; en similares términos, el artículo 13 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

²²² STS, Sala de lo Civil, 596/1999, de 1 de julio de 1999 (Roj: STS 4715/1999 – ECLI:ES:TS:1999:4715) —FJ 1.º—.

²²³ *Vid.* Artículo 15 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

²²⁴ Artículo 16.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio.

²²⁵ Artículo 33 del Reglamento General de Costas.

²²⁶ *Vid.* Artículo 21.3 del Reglamento General de Costas.

²²⁷ RDGRN de 19 de junio de 2018, ya citada —FJ 8.º—; también la RDGSJFP de 8 de enero de 2025 (BOE, núm. 37, de 12 de febrero de 2025) —FFJJ 2.º y 3.º—.

²²⁸ Artículo 29.11 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre.

²²⁹ Artículo 30.7 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre.

²³⁰ Artículo 22 LM. En este sentido, SANDOVAL CARO, E. (2022: 374) considera que este silencio positivo únicamente sería aplicable en aquellos supuestos en los cuales no exista información territorial asociada, según la cual pueda advertirse la posible invasión, dado que si así sucediera podrá vulnerarse el principio de protección del dominio público.

²³¹ Artículo 40 LH.

²³² GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 124–125).

²³³ *Ibidem.*

²³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 126).

²³⁵ Extremo éste criticado por un sector de la doctrina —por todos véase a SERRERA CONTRETAS, P. L. (2004: 1844)— quién considera que el verdadero título será la resolución de la autoridad administrativa que haya declarado la inexistencia del bien o reconocido la titularidad de un tercero, independientemente de que el título que acceda al Registro de la Propiedad lo sea mediante certificación administrativa expedida por el órgano administrativo correspondiente, que deberá estar acompañada del traslado íntegro de la resolución, la constancia de su firmeza, la notificación al interesado y el informe de la Abogacía del Estado, si se trata de bienes estatales.

²³⁶ Recuérdesse lo previamente indicado en la LM, a título de ejemplo, sobre la resolución definitiva aprobatoria del expediente de deslinde (artículo 21.8 LM).

²³⁷ Artículo 210.2 LH.

²³⁸ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023: 12).

²³⁹ Artículo 21.8 LM, al establecer que «*La resolución definitiva del expediente de deslinde es título suficiente, según el caso, para la inmatriculación del monte, para la inscripción de rectificación de la descripción de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicadas con motivo del deslinde en fincas excluidas del monte deslindado. Esta resolución no será título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros a que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.*».

²⁴⁰ *Vid.* artículo 242.ter del 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 (BOE, núm. 103, de 30 de abril de 1986).

²⁴¹ Artículo 95.3 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (BOE, núm. 176, de 24 de julio de 2001).

²⁴² STS, Sala de lo Civil, 448/2007, de 25 de abril de 2007 (Roj: STS 2369/2007 – ECLI:ES:TS:2007:2369) —FJ 2.º—.

²⁴³ Esta postura la defiende GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 135).

²⁴⁴ Artículo 13.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio y artículo 8.3 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, respectivamente.

²⁴⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 129).

²⁴⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (2006: 135).

²⁴⁷ SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B. (2023: 14).

