

Algunas ideas sobre el ámbito de la anotación de demanda

SUMARIO: I. CONCEPTO DE LA ANOTACIÓN DE DEMANDA.—II. NATURALEZA JURÍDICA: A) DESDE EL PUNTO DE VISTA REGISTRAL. B) DESDE EL PUNTO DE VISTA PROCESAL. III. ÁMBITO DE LA ANOTACIÓN: A) EN CUANTO A LA DEMANDA ANOTABLE. B) EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO EN QUE SE EJERCITA LA PRETENSIÓN: 1. *Procedimiento civil*. 2. *Procedimiento penal*. 3. *Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*. 4. *Procedimiento administrativo y contencioso-administrativo*.

I. CONCEPTO DE LA ANOTACIÓN DE DEMANDA

El concepto de la anotación preventiva de demanda, y, sobre todo, su ámbito, han estado dominados en la doctrina, de una forma excesivamente influyente por la dicción literal del artículo 42.1.º de la Ley Hipotecaria, que ha permanecido prácticamente inmutable a pesar de las modificaciones sucesivas de la Ley.

En efecto, el citado precepto establece:

«Podrán pedir anotación preventiva de sus respectivos derechos en el Registro correspondiente:

1.º El que demandare en juicio la propiedad de bienes inmuebles o la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier derecho real.»

Ahora bien, si es cierto que dicha idea no ha sufrido variación, no lo es menos que no debe impresionar demasiado, pues sí la han sufrido otros preceptos concomitantes, los cuales han de producir un cambio en la interpretación del mismo, no sólo porque el *numerus clausus* de las anotaciones no quiere decir que estén contenidas todas en el artículo 42, dada la dicción del número 10 del mismo artículo (**«el que, en cualquier otro caso tuviere derecho a exigir anotación preventiva, conforme a lo dispuesto en ésta o**

en otra Ley»)), sino, sobre todo, porque hay que interpretar dicho precepto de manera sistemática, es decir, en armonía con otros que no se contenían en la primitiva legislación hipotecaria, de conformidad con lo que se ha llamado siempre interpretación sistemática, y que hoy está legalizada en el artículo 4 del Código Civil, al establecer que las normas deben interpretarse **en relación con su contexto.**

En primer lugar, hay que decir que el concepto de anotación preventiva de demanda tiene que ser necesariamente correlativo con el de derecho o situación inscribible. En consecuencia, parece necesario partir de un aserto esencial: será anotable la pretensión en la que se reclame la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier derecho o situación jurídica inscribible. Así, no plantea duda de que será anotable la demanda de reconocimiento de un arrendamiento inscribible, o la de un derecho de opción, aunque no se reconozca a este último el carácter de derecho real.

Pero es que, además, existe en la reforma hipotecaria de 1944-46 un precepto nuevo, que es preciso interpretar. En efecto, el artículo 40 de la Ley, al aludir a los casos de rectificación del Registro, establece como norma general que

«la rectificación precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial.

En los casos en que haya de solicitarse judicialmente la rectificación, se dirigirá la demanda contra todos aquéllos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho, y se sustanciará por los trámites del juicio declarativo correspondiente».

...

«En ningún caso la rectificación del Registro perjudicará los derechos adquiridos por tercero a título oneroso de buena fe durante la vigencia del asiento que se declare inexacto.»

Este artículo ha sido olvidado muchas veces y, sin embargo, es esencial para entender el concepto y ámbito de la anotación de demanda, porque, si la rectificación del Registro sólo tendrá lugar cuando se dicte la sentencia, ¿cómo no se va a proteger al demandante, permitiéndole que anote su demanda y, en consecuencia, evite que, durante la sustanciación del procedimiento surja un tercero protegido por el artículo 34, cuya situación sería inatacable y haría ineficaz el juicio?

Por ello creemos que debe conceptuarse la anotación preventiva de demanda como **aquella anotación preventiva por la que se hace constar en el Registro la existencia de una pretensión que, de prosperar, produciría una alteración del mismo.**

En este sentido, la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 6 de julio de 1962, dice que la anotación preventiva de

demanda no debe limitarse a las acciones de naturaleza real, sino que pueden tomarse «**también en los supuestos en que la pretensión deducida ante los Tribunales deba producir efectos sobre inmuebles inscritos**» (se trataba de la anotación de demanda de derecho de retorno), la de 1 de julio de 1998 dice que dicha anotación puede abarcar «**aquellas demandas cuya estimación pudiera producir una alteración registral**», y la de 5 de febrero de 2000, que pueden ser objeto de esta anotación «**todas aquellas demandas que, de prosperar, producirían una alteración de la situación jurídica que el Registro publica**».

II. NATURALEZA JURÍDICA

A) DESDE EL PUNTO DE VISTA REGISTRAL

Como dice la doctrina, la finalidad de la anotación de demanda es la de publicar una situación litigiosa que puede afectar a la finca, de manera que no pueda surgir un tercero protegido por la fe pública registral, que, ignorante de dicha situación, no pueda ser afectado por la misma.

Por ello, dentro de la ya clásica distinción de CAPÓ BONAFOUS (1) es una anotación de *mera publicidad*. Ahora bien, la distinción, a pesar de ser citada en todos los manuales, es bastante inútil, como a nuestro juicio lo son las clasificaciones o el estudio de la naturaleza jurídica de las instituciones cuando de las mismas no se pueden derivar consecuencias doctrinal o prácticamente aplicables.

B) DESDE EL PUNTO DE VISTA PROCESAL

Desde este punto de vista, la anotación de demanda es una **medida cautelar**. Así la ha caracterizado la doctrina científica, la de la Dirección General y la Jurisprudencia. Lo que pretende dicha anotación es asegurar las resultas de un juicio, en la forma que hemos dicho anteriormente, de manera que, impidiendo el nacimiento de un tercero protegido, produce el efecto de que la eficacia de la sentencia se retrotraiga a la fecha de la anotación.

En este sentido, el artículo 727 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil señala como medidas cautelares *específicas*, «La anotación preventiva de demanda, cuando ésta se refiera a bienes o derechos susceptibles de inscripción en Registros públicos» (5.^a), así como «otras anotaciones registrales,

(1) «La anotación preventiva en el Derecho Hipotecario», en *RCDI*, 1933, págs. 292 y sigs.

en casos en que la publicidad registral sea útil para el buen fin de la ejecución» (6.^a).

III. ÁMBITO DE LA ANOTACIÓN

A) EN CUANTO A LA DEMANDA ANOTABLE

Ya hemos dicho antes que es anotable cualquier demanda cuya estimación pueda producir una alteración del contenido del Registro. Y esta alteración debe entenderse en sentido amplio, no sólo incluyendo el concepto de rectificación, en el sentido que lo utiliza el artículo 40 de la Ley Hipotecaria, sino teniendo en cuenta que dicho concepto de rectificación, tal y como se concibe en dicho precepto, hay que relacionarlo con el de *inexactitud registral*, tal y como la define el artículo 39: **«todo desacuerdo que en orden a los derechos inscribibles, exista entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral»**.

La doctrina científica, la de la Dirección General y la Jurisprudencia, que no han llegado a un concepto general del tipo de demandas anotables, han ido abriéndose paso, poco a poco, a lo que, en definitiva es el concepto que mantenemos; así ROCA SASTRE enumera los supuestos siguientes (2):

1. La de demanda ante los tribunales para que se declare la validez del título cuya validez haya denegado el Registrador, en base al artículo 66, párrafo 2.º de la Ley Hipotecaria (3).

2. Los supuestos establecidos en el Reglamento Hipotecario: la reclamación de legítima del artículo 15 de la Ley (arts. 86 y 87.3); la demanda de nulidad o cancelación cuando se ejercite una acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos, según el artículo 38.2 de la Ley (art. 139), del litigio sobre la ineficacia de una cancelación (art. 182), la demanda en juicio declarativo en oposición a la ejecución hipotecaria extrajudicial (art. 236), el escrito de incoacción del expediente de dominio (art. 283.2), la demanda interpuesta por quienes se crean con derecho a los

(2) Derecho Hipotecario, 6.^a ed. Barcelona, 1968, Tomo II, págs. 852 y sigs.

(3) Señala también ROCA SASTRE, dentro de estas anotaciones, aquella a la que se refiere el artículo 309 de la Ley Hipotecaria. Este precepto, al tratar de la responsabilidad civil del Registrador, dice que «si admitida la demanda de indemnización no pareciere bastante para asegurar su importe el de la fianza, deberá el Juez o Tribunal decretar, a instancia del actor, una anotación preventiva sobre los bienes del Registrador». Sin embargo, ésta no es una anotación de demanda, sino que su naturaleza es la de las anotaciones de embargo, pues su finalidad es el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, y, para que tal indemnización fuera causa de una anotación de demanda, sería precisa una hipoteca tácita sobre dichos bienes.

bienes inmatriculados con arreglo al artículo 205 de la Ley (art. 298, párrafo último), del hecho de haberse presentado al mismo tiempo dos títulos contradictorios referentes a una misma finca, hasta que, a falta de acuerdo entre los interesados, los Tribunales decidan a qué asiento hay que dar preferencia (art. 426.4).

3. La de revocación de donaciones establecida en el artículo 649 del Código Civil.

La Dirección General de los Registros y del Notariado ha admitido la anotación de demanda en otros supuestos concretos, como son:

- la anotación de demanda de anotación de crédito refaccionario (Resolución de 14 de junio de 1899),
- la de ejercicio de la acción pauliana (Resolución de 13 de febrero de 1929),
- la de nulidad de testamento (Resolución de 7 de marzo de 1945),
- la del derecho de retorno (Resolución de 6 de julio de 1962),
- la acción de reclamación de cantidades a las que está afecto un elemento privativo en régimen de propiedad horizontal por deudas a la comunidad (Resolución de 1 de junio de 1989),
- la demanda de retracto (Resoluciones de 19 de noviembre de 1990 y 6 de febrero de 1999),
- la de elevación a público de un documento privado (Resolución de 24 de junio de 1991),
- la reclamación de legítima catalana (Resolución de 5 de febrero de 1999),
- la de nulidad de procedimiento judicial sumario de ejecución hipotecaria (Resolución de 5 de abril de 1995), y la de nulidad de un juicio ejecutivo ordinario (Resoluciones de 19 y 20 de mayo de 1999),
- la acción de reclamación de cantidades a las que está afecta una finca por gastos de reparcelación (Resolución de 8 de junio de 1999),
- la de nulidad de un juicio ejecutivo ordinario (Resoluciones de 19 y 20 de mayo de 1999).

Pero, en definitiva, las expresadas Resoluciones no son más que aplicaciones concretas de un principio general, que es el reconocido por las tres Resoluciones antes mencionadas y que puede resumirse en el concepto general que antes exponíamos, y que deriva de la interpretación legal, pues la Dirección ni puede ni pretende **establecer supuestos de admisión**, sino aplicar una regla que, de manera más o menos explícita, es la que decimos.

Y quizá se pueda avanzar un poco más en la amplitud de la anotación de demanda, planteando un supuesto: ¿Podría anotarse la demanda de cualquier tipo de ineficacia de un documento inscribible en principio, pero no inscrito,

bien por no haber existido voluntad de inscribir, bien por la existencia de un defecto subsanable que se puede subsanar en cualquier momento, si tal documento ha sido otorgado por el titular registral? Creemos que sí, pues, por una parte, se evitaría al perjudicado o perjudicados por tal documento tener que esperar a la inscripción, y, por otra, se evitaría el supuesto extraño a todo nuestro sistema registral contenido en el artículo 432.1.º,d) del Reglamento Hipotecario, pues es evidente que, desde el punto de vista de la mecánica registral, la prohibición de practicar operaciones otorgadas por el titular debe practicarse en las fincas inscritas a su nombre, con lo que se evitarían los problemas que dicho precepto plantea (así como en el *libro de alteraciones en las facultades de administración y disposición*, que sustituye al libro de incapacitados después de la reforma reglamentaria establecida por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre).

B) EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO EN QUE SE EJERCITA LA PRETENSIÓN

1. *Procedimiento civil*

El procedimiento civil es el sistema natural de toda anotación preventiva de demanda, por lo que se aplican aquí todos los principios generales que desarrollamos en este trabajo.

2. *Procedimiento penal*

La doctrina tradicional niega que se pueda anotar preventivamente una querella. Se suele afirmar que esta doctrina ha sido seguida por la Dirección General, alegando las Resoluciones de 1 de abril de 1991 y 9, 10 y 11 de diciembre de 1992. Sin embargo, creemos que debemos examinar detenidamente estas Resoluciones y alguna otra para ver cómo una lectura detenida de las mismas nos puede llevar a una conclusión contraria:

La de 1991 tiene las siguientes particularidades:

- Se trata, según el fundamento 1.º de «una querella por estafa y alzamiento de bienes que tendría por objeto asegurar las posibles **responsabilidades civiles** que pudieran declararse procedentes». Es evidente que en este contexto no prosperaría tampoco una demanda civil, pues la sentencia procedente no produciría alteración alguna que afectara a bienes inmuebles.
- Su fundamento 4.º afirma que en la querella «**en la que no va implícito el ejercicio de la acción de nulidad de títulos** (la anotación) ha

de ser ordenada por el Tribunal cuando se cumplan las condiciones determinadas en el ... artículo 589 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a saber, que resulten indicios de criminalidad como consecuencia de las diligencias de investigación practicadas, lo que no ha sucedido en el presente caso, en el que el Tribunal se ha limitado a trasladar la petición del interesado de anotarse la querella».

En cuanto a las Resoluciones de 9, 10 y 11 de diciembre de 1992, idénticas, resumen en su fundamento 2.º los argumentos anteriormente expuestos. Por todo ello, parece demasiado generalizadora la afirmación de que la Dirección General niega, en las Resoluciones anteriores, la anotabilidad de la querella, aunque uno de los argumentos utilizados sea el del *numerus clausus* del artículo 42.1.º de la Ley Hipotecaria.

Por su parte, la Resolución de 12 de febrero de 1998, que aborda el tema, aunque lo que se solicitó, como consecuencia de un proceso penal, fue la anotación de prohibición de disponer, confirma la calificación del Registrador por estar las fincas inscritas a nombre de personas distintas que no son parte, añadiendo en su fundamento 3.º: «Por lo anteriormente expuesto, **no procede examinar si la anotación pretendida era de querella y se reunían los requisitos para proceder a su práctica**». Luego en esta Resolución, aunque sea en un *obiter dictum*, la Dirección admite la anotación de querella.

Y también admite dicha anotación, aunque no fuera el tema planteado, la Resolución de 27 de mayo de 1999, en la que, al abordar el tema del artículo 434.l.d) del Reglamento Hipotecario (orden de suspensión del despacho de un asiento de presentación por mandamiento judicial en causa criminal), dice en su fundamento 3.º: «Debe resaltarse, como ha hecho la doctrina, el carácter extraño del precepto, pues el **mecanismo adecuado hubiera sido la anotación preventiva de demanda o querella**, cuando la sentencia que en su día pueda recaer tenga transcendencia real (vid. art. 42.1 de la Ley Hipotecaria), y siempre que sea parte en el procedimiento el titular registral, en ese momento, del derecho sobre el que haya de recaer la anotación (art. 2.º de la Ley Hipotecaria).

Además, cabe citar en este ámbito del recurso gubernativo los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de junio de 1994 y 25 de mayo de 1998. El supuesto tratado en este último es el de la querella por alzamiento de bienes interpuesta por el Abogado del Estado en representación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. El Presidente del Tribunal Superior admite la anotación, pues a esa ... **conclusión se llega con un examen detenido de la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado**, Resoluciones de 1 de abril de 1991, 9, 10 y 11 de diciembre de 1992. Y continúa precisando de manera bien estudiada los requisitos para dicha anotación, cuando dice:

«Sin embargo, esta inscribibilidad no puede predicarse sólo (y sin más) de la querella, es necesario que se den otras condiciones. De un lado, es preciso —como razonan las resoluciones mentadas— que se cumplan las previsiones del artículo 589 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en tanto que el precepto sitúa el momento procesal al de adopción de medidas cautelares civiles. Es, pues, necesario que resulten de la investigación indicios racionales de criminalidad contra una persona. La exigencia deriva del principio constitucional de tutela efectiva, pues, como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional, la tutela judicial efectiva no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que haya de recaer en el proceso, no pudiendo hablarse en este caso de indefensión, puesto que se reúnen los requisitos para su adopción y proyectados tanto en el periculum in mora que deriva de la pendencia del proceso y del retraso en la emisión del fallo como del fumum boni iuris, que se concreta en la apariencia de buen derecho mediante la específica declaración por el órgano judicial de la existencia de indicios de criminalidad. Tales indicios, con toda evidencia, sólo pueden ser valorados por el órgano jurisdiccional.

En segundo término es preciso que con la querella se ejercite una pretensión civil que necesariamente implique la creación, modificación, transformación o extinción de un derecho real. Téngase en cuenta que del acto dañoso castigado por la Ley penal no se deriva el nacimiento de una acción, sino el de una obligación de carácter civil si el hecho es susceptible de engendrar consecuencias civiles, y esa obligación civil hace surgir un derecho del perjudicado para reclamar. Pero esta acción civil es también contingente, no necesariamente conviviente con la penal y de muy diverso contenido, yendo desde la restitución a la reparación y a la indemnización.»

Y la práctica de los Registradores ha admitido la anotación preventiva de querella (4).

El que —como tantas veces— nos da la pauta a seguir es PEÑA BERNALDO DE QUMÓS en una simple nota a pie de página (5). Hablando el maestro PEÑA de la anotación de demanda, dice que *«debería poder producir anotación preventiva el ejercicio en vía penal de la acción civil contra el titular registral (autor, cómplice), exigiendo una restitución que afecte al inmueble que figura a su nombre (ejemplo, delito de usurpación, de estafa, de alzamiento de bienes) (cfr. arts. 109 y sigs. Cp. y 615 y sigs. y 742-11 Leer)»*.

(4) Pueden verse: *Boletín del Centro de Estudios Hipotecarios de Cataluña*, núm. 44, págs. 52 a 55, y núm. 55, págs. 26 a 30, y *Lunes* 4,30, núm. 119, págs. 2 a 7, y núm. 255, págs. 2 y 3.

(5) *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, Madrid, 1999, Tomo II, pág. 592, nota 15.

En efecto, el Código Penal, al tratar en sus artículos 109 y siguientes la responsabilidad civil derivada del delito o falta, establece como forma preferente la restitución del bien obtenido de manera delictiva, estableciendo que deberá devolverse el mismo bien (art. 111), aunque se halle en poder de terceros, salvo que éstos hayan adquirido de manera irreivindicable, y la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone (art. 742, párr. 2.º) que en la sentencia se resolverán todas las cuestiones referentes a la responsabilidad civil que hayan sido objeto del juicio.

Pero no basta con ello, sino que es preciso que se cumplan todos los requisitos que la protección del titular registral trae consigo; por ello es necesario:

1." Que en el procedimiento penal se haya ejercitado la acción civil en la que se solicite la restitución de la cosa. También, en puridad de conceptos, haría falta que se solicitara la nulidad de la inscripción correspondiente, pero ello hay que entenderlo, según reiterada Jurisprudencia civil, implícito en la acción de nulidad.

2.º Que en dicho procedimiento hayan tenido intervención los titulares registrales, pues, si no es así, se conculcaría la proscripción de la indefensión establecida en el artículo 24 de la Constitución, y su corolario registral constituido por el principio de tracto sucesivo (art. 20 de la Ley Hipotecaria).

3.º No basta con la interposición de la querella, pues es preciso que existan indicios racionales de criminalidad, según el prudente arbitrio del juzgador.

4." Es evidente que debe cumplirse el ámbito objetivo, del que antes hemos hablado, de toda anotación de demanda: que la condena y su consecuencia civil, traiga consigo una alteración del contenido del Registro.

3. *Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*

También puede tratarse de una demanda de amparo ante el Tribunal Constitucional, tema que el Alto Tribunal ha abordado en el Auto de la Sala 2.ª de 6 de marzo de 1995, en el que se dice:

«Solicita el demandante, como medida cautelar para preservar sus derechos sobre la vivienda ejecutada frente a los eventuales actos de disposición del adjudicatario, que se acuerde la anotación preventiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad.

En nuestro sistema hipotecario, los supuestos de anotación preventiva son taxativos, de suerte que sólo procede en los casos expresamente previstos en la ley.

Hemos de examinar, por ello, si la anotación preventiva de la demanda que promueve un proceso constitucional de amparo puede tener encaje en alguno de los casos contemplados en la Ley, pues el artículo 42.1.º de la Ley Hipotecaria sólo prevé este peculiar asiento registral, que anuncia la pendencia de un proceso cuya decisión final puede implicar la ineficacia o inoperancia jurídica de los títulos inscritos con posterioridad, en el caso de quien demanda en un proceso judicial la propiedad o la constitución, declaración, modificación o extinción de cualquier otro derecho real sobre un bien inmueble.

Al respecto debe señalarse que, si bien en la demanda de amparo no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades fundamentales por razón de las cuales se formula el recurso (art. 41.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), **la declaración de nulidad del acto o resolución judicial** que haya impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos **es uno de los pronunciamientos que puede contener la sentencia que otorgue el amparo** (art. 55.1.a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional); de lo que se sigue que la sentencia recaída en un recurso de amparo puede producir los mismos efectos de anulación o destructores de eficacia jurídica sobre los títulos inscritos en el Registro de la Propiedad que las resoluciones judiciales, **razón por la cual en el supuesto del artículo 42.1.º de la Ley Hipotecaria deben entenderse incluidas también las hipótesis de demandas de amparo**, que si no se mencionan es simplemente porque en la época en que se redactó el precepto no existía la jurisdicción constitucional.

Interpretación a la que, por otra parte, se llega, sin dificultad, atendiendo al espíritu y finalidad de la norma y ala nueva realidad social y jurídica que resulta de la existencia del Tribunal Constitucional, conforme a los criterios hermenéuticos del artículo 3.1 del Código Civil.

De este modo, a través de la publicidad registral que garantiza a la anotación preventiva, se consigue cautelarmente, frente a los actos posteriores que puedan perjudicarlos, preservar los derechos inscritos del demandante de amparo afectados por la vulneración del derecho fundamental objeto del proceso constitucional.

El artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional faculta al Tribunal Constitucional para acordar como medida cautelar la suspensión de la ejecución del acto o resolución recurrida en amparo; **con mayor razón estará permitido a este Tribunal que acuerde una medida cautelar como la anotación preventiva de demanda de amparo** que no exige ni presupone la suspensión de la efectividad de la resolución recurrida y, simplemente, anuncia registralmente frente a los terceros la pendencia del proceso constitucional con sus eventuales consecuencias sobre los derechos inscritos.

El Tribunal Constitucional, no obstante, ha de limitar su decisión en esta materia a ordenar que se practique la anotación preventiva solicitada por el

demandante, remitiendo al órgano judicial la práctica de las actuaciones pertinentes para que pueda llevarse a efecto la medida de conformidad con la legislación procesal e hipotecaria».

Realmente, la argumentación es tan pormenorizada que sobra cualquier otro comentario.

4. *Procedimiento administrativo y contencioso-administrativo*

La doctrina hipotecarista clásica no aborda la posibilidad de que pueda tener acceso al Registro la iniciación de un procedimiento administrativo ni la demanda en un contencioso-administrativo, ni la doctrina administrativista se planteó su oportunidad, por diversos motivos, entre ellos, sin duda, por entender que, en la mayoría de los casos, y como dice LASO MARTÍNEZ (6), la todopoderosa Administración, con sus exorbitantes prerrogativas, era una garantía, al menos teórica, bastante para asegurar que los fallos se cumplieran.

Sin embargo, existen en la legislación hipotecaria supuestos concretos de anotación preventiva en procedimientos administrativos. Ya el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, estableció la anotación preventiva de anulación de venta o quiebra de subasta en las enajenaciones realizadas por aplicación de la legislación desamortizadora, bastando para la anotación la correspondiente certificación administrativa, y sus artículos 24 y 25 fueron conservándose en los distintos Reglamentos Hipotecarios, llegando hasta el actualmente vigente (arts. 27 y 28).

Pero el primer «impulso» a una teoría general de la anotación de demanda en procedimiento administrativo vino del VI Congreso Internacional de Derecho Registral (Madrid, octubre de 1984), que en una de sus conclusiones (Comisión Primera, conclusión 8.^a) dice que «las actuaciones de la Administración para exigir el cumplimiento de los compromisos contraídos con ella o en el ejercicio de sus facultades sancionadoras o de las prerrogativas para la revisión de sus propios actos, son susceptibles de acogerse al sistema de publicidad inmobiliaria. Esta publicidad debe concederse también a los particulares con ocasión del ejercicio de su facultad de impugnación en la vía jurisdiccional... de las resoluciones administrativas».

Pero una teoría general de estas anotaciones no surge hasta el trabajo de LASO MARTÍNEZ, anteriormente citado, de 1993. El ilustre urbanista e hipotecarista se circunscribe a la anotación de demanda en el procedimiento contencioso-administrativo, pero sus conclusiones pueden aplicarse, como veremos

(6) «Cautelas registrales para el proceso contencioso-administrativo», en *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 77, enero-marzo 1993, págs. 71 y sigs.

después, a la iniciación de procedimientos administrativos. Dice acertadamente LASO MARTÍNEZ (7) que el hecho de que el proceso contencioso se instaure como un proceso al acto no puede hacer desconocer la realidad existente bajo el pronunciamiento formal de la Administración, en la que están puestos en juego unos intereses económicos o unas prestaciones que pueden quedar desvirtuadas por otros actos de la propia Administración o de los particulares beneficiados por ellos.

Desde el Derecho positivo, donde se ha desarrollado con mayor amplitud este tema, es en la legislación urbanística. En efecto, el artículo 307 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (declarado vigente por la Disposición Derogatoria de la Ley 6/1998) establece el acceso al Registro de la incoacción de expedientes sobre disciplina urbanística (núm. 3), la interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de planeamiento, de ejecución del mismo o de licencias (núm. 6), y, en general, de cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas (núm. 8). Es decir, que no sólo se anota la interposición del recurso contencioso-administrativo, sino también actos meramente administrativos que no están en la vía judicial, como la incoacción de expedientes de disciplina urbanística, y, en general, cualquier acto administrativo que afecte cualquier derecho real sobre fincas determinadas.

Por su parte, en la legislación hipotecaria general se prevé un supuesto que obedece a la misma *ratio* de la anotación que estamos tratando, y es la nota marginal de expedición de la certificación a efectos de la expropiación forzosa establecida en la regla 1.^a del artículo 32 de la Ley Hipotecaria.

Creemos que todos éstos no son sino supuestos concretos de un principio de nuestro sistema: debe ser objeto de anotación preventiva del tipo de las de demanda toda aquella demanda contencioso-administrativa o incoacción de procedimiento administrativo cuya terminación pueda producir una alteración registral.

JOSÉ POVEDA DÍAZ
Registrador de la Propiedad
Letrado Adscrito a la Dirección General
de los Registros y del Notariado (Recursos Gubernativos)

(7) *Ob. cit.*, pág. 75.