



www.civil-mercantil.com

RESOLUCIÓN de 11 de octubre de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de La Vecilla, por la que se suspende la inscripción de un certificado de acuerdo de deslinde.

(BOE de 1 de noviembre de 2016)

SUMARIO:

Registro de la Propiedad. Deslinde administrativo de monte comunal por una entidad local menor. Modificación del Registro al hacerse constar nuevas cabida y lindes. El carácter público de los bienes dota al deslinde administrativo de notas específicas que lo diferencian del deslinde civil y que lo configuran como manifestación del privilegio de autotutela administrativa, que permite acometer la defensa autónoma e inmediata de bienes y derechos sin dependencia de los tribunales de Justicia. La potestad de deslinde se concreta en unas actuaciones procedimentales que concluyen en el acto administrativo de deslinde, que determina los límites concretos de los bienes públicos, el cual podrá ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa o civil, según los casos. Como regla general, el deslinde administrativo a que hacen referencia los artículos 50 y siguientes de la Ley 33/2003, limita su eficacia al ámbito estrictamente posesorio, lo que impide que pueda considerarse como título declarativo de propiedad a favor de la Administración, y, por tanto, no es suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias con el deslinde. Sin embargo, la legislación especial en materia de costas, de aguas y de vías pecuarias otorga al deslinde una eficacia mucho mayor que la que le confiere la legislación general, pues 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 titularidades contradictorias, sin perjuicio, de que los titulares registrales puedan hacer valer sus derechos ante la jurisdicción civil. En el caso, en virtud del acuerdo de deslinde pretende hacerse constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos. No se discute un dato de mero hecho, sino una parte de la finca, entrando en colisión directa con la fuerza legitimadora de la titularidad inscrita, sin que estemos, además, en el caso del deslinde de monte, ante uno de los supuestos regulados de deslinde con eficacia declarativa cualificada. La Ley de Montes de 2003, que coincide aquí con la de 1957, dispone, respecto a los montes de titularidad pública, que el deslinde aprobado y firme supone la delimitación del monte y declara con carácter definitivo su estado posesorio, a reserva de lo que pudiera resultar de un juicio declarativo de propiedad. La resolución será recurrible tanto por los interesados como por los colindantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativa, por razones de competencia o procedimiento, y ante la jurisdicción civil si lo que se discute es el dominio, la posesión o cualquier otro derecho real. 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, pero 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.



www.civil-mercantil.com

PRECEPTOS:

Constitución Española, arts. 24 y 132.
Ley de 28 de mayo de 1862 (Notariado), art. 49.
Código Civil, arts. 384 a 387, 1.218 y 1.255.
Ley Hipotecaria de 1946, arts. 9, 10, 34, 38, 40, 200 y 201.
Ley 7/1985 (LRBRL), art. 68.
Ley 22/1988 (Ley de Costas), art. 12.
Ley 3/1995 (Vías pecuarias), art. 8.
Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, arts. 2.061 a 2.070.
RDLeg. 1/2001 (TR Ley de Aguas), art. 95.
Ley 33/2003 (LPAP), arts. 2, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50 y 53.
Ley 43/2003 (Montes), art. 21.
Ley 13/2015 (reforma catastral e hipotecaria), disps. trans. única y final quinta.
Ley 15/2015 (jurisdicción voluntaria), arts. 104 a 107.
Decreto de 2 de junio de 1944 (Rgto. Notarial), art. 198.
Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), arts. 12, 33, 50 y 51.
RD 849/1986 (Rgto. del Dominio Público Hidráulico), arts. 241 a 242 bis.
RD 1372/1986 (Rgto. Bienes de Entidades Locales), arts. 9.2 y 56 a 69.
RD 876/2014 (Rgto. Gral. de Costas), arts. 17 y ss.
Ley Castilla y León 1/1998 (Régimen Local), arts. 49 y ss.

En el recurso interpuesto por don M. S. R., actuando en calidad de presidente de la Junta Vecinal de La Mata de la Riba, contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de La Vecilla, doña Triana García-Miranda Fernández de Cañete, por la que se suspende la inscripción de un certificado de acuerdo de deslinde.

Hechos

I

El día 10 de mayo de 2016, el Pleno de la Junta Vecinal de La Mata de la Riba acordó aprobar el deslinde de la finca registral número 4.384 de Vegaquemada. En virtud del acuerdo de deslinde, se pretende hacerse constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos. En cuanto a la superficie, la finca mide, según el Registro, cuatro hectáreas y, según Catastro, cuatro hectáreas, noventa y un áreas y veinte centiáreas. La superficie que pretende hacerse constar con el deslinde es de seis hectáreas, veintiséis áreas y treinta y cuatro centiáreas.

II

Presentado en el Registro de la Propiedad de La Vecilla el citado documento, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario: La Registradora de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Don P. G. M., el día 23/05/2016, bajo el asiento número 835, del tomo 51 del Libro Diario y número de entrada 440, que corresponde al documento otorgado por la Junta Vecinal de Mata de la Riba, el 23/05/2016, relativo al acuerdo de deslinde de la finca 4384 de Vegaquemada; ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes



www.civil-mercantil.com

hechos y fundamentos de Derecho: Hechos:—El documento contiene el acuerdo de deslinde sobre la finca registral 4.384 del Ayuntamiento de Vegaquemada.—En virtud del acuerdo de deslinde pretende hacerse constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos. En cuanto a la superficie la finca, mide según el registro, cuatro hectáreas (40.000 m²) y según catastro, cuatro hectáreas noventa y un áreas y veinte centiáreas (49.120 m²). La superficie que pretende hacerse constar con el deslinde es de seis hectáreas veintiséis áreas y treinta y cuatro centiáreas (62.634m²).— Consta inscrita en el Registro a mi cargo, la finca 17.329 del Ayuntamiento de Vegaquemada, que es la parcela 172 del polígono 25, a favor de Don B. P. G., con una superficie de veinte mil doscientos cuarenta y un metros cuadrados (20.241 m²).— Tal y como resulta de los planos aportados y de los planos obtenidos de la sede de Catastro, la mayor superficie que pretende hacerse constar con el deslinde se debe a la «ampliación de la finca» a través del lindero Este, que es la parcela 172 del polígono 25. Fundamentos de Derecho: En el Reglamento de bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986, se reconoce como facultad de las mismas la de deslinde sobre los bienes de su propiedad. No se trata, por tanto, de un derecho en sentido amplio sino una mera facultad de dominio. En todo caso, es preciso tener en cuenta que la calificación registral de los títulos de naturaleza administrativa, al amparo del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, puede y debe extenderse a la adecuación del procedimiento administrativo seguido en función a los asientos que pretenden practicarse. Y en relación a esta cuestión es fundamental tener en cuenta que por vía de deslinde administrativo no puede interferirse en una propiedad registral, amparada por los Tribunales en base al artículo 1 de la Ley Hipotecaria. Es decir, a través del deslinde no puede la entidad interesada, reclamar la propiedad o posesión sobre otra finca. En ese supuesto ha de ejercitarse la correspondiente acción reivindicatoria. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, diciendo que «No es el deslinde administrativo, sino la acción reivindicatoria, el cauce a seguir por un Ayuntamiento para reivindicar la posesión de bienes amparada en una posesión registrar. (STS 5/11/90). Como consecuencia de lo expuesto he decidido suspender el asiento solicitado en el documento antes referido. Contra esta calificación (...) La Vecilla, nueve de junio del año dos mil dieciséis. La Registradora de la Propiedad (firma ilegible), Fdo: Triana García-Miranda Fernández de Cañete».

III

Contra la anterior nota de calificación, don M. S. R., actuando en calidad de presidente de la Junta Vecinal de La Mata de la Riba, interpuso recurso el día 13 de julio de 2016, en base entre otros, a los siguientes argumentos: «(...) Hechos. Primero. Con fecha 28 de enero de 2016, la Junta Vecinal de la Mata de la Riba, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2016, acordó realizar el deslinde de la finca registral n.º 4384 de su propiedad, sita al paraje (...). Con fecha 29 de enero de 2016 se notifica este acuerdo al Registro de la Propiedad de la Vecilla para que extienda la correspondiente nota marginal a que se refiere el artículo 57.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. A esa fecha (29/01/2016) la Parcela 172 del Polígono 25 no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad de La Vecilla (...). Segundo. Con fecha uno de febrero de 2016 la propietaria catastral de la parcela 172 del polígono 25, D.ª M. J. G. F., recibe la notificación del acuerdo a que se ha hecho referencia en el Hecho Primero anterior (...) A esa fecha (01/02/2016) la Parcela 172 del polígono 25 no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad de la Vecilla. Tercero. Doña M. J. G. F., lejos de revisar el expediente de deslinde y presentar alegaciones y documentos, con fecha 11 de febrero de 2016, comparece ante el Notario y otorga escritura pública de donación de la parcela 172 del polígono 25 a favor de su hijo D. B. P. G., con una superficie de 20.241 m², manifestando ante notario que la titularidad le deviene de una donación que le hizo D. V. O. I. otorgada en

CEF.-**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

escritura pública el día 30 de junio de 2008. En la exposición de posteriores hechos de este escrito se adjunta dicha escritura pública. Cuarto. Con fecha 10 de mayo de 2016 el pleno de la Junta Vecinal de La Mata de la Riba, por unanimidad y con asistencia de todos sus miembros, acuerda aprobar el deslinde de la finca registral nº 4384, propiedad de la Junta Vecinal, sita al paraje (...), en la forma que ha sido realizado y según se detalla en el Acta de Deslinde y en los planos incluidos en la misma como anexos. El acuerdo del deslinde es definitivo y puso fin a la vía administrativa (...) Quinto. Con fecha 20 de mayo de 2016, el Registro de la Propiedad de La Vecilla me notifica, de conformidad con lo previsto en el art. 38 de la L.P.E. 33/2003, y para conocimiento de la Junta que con fecha 30 de marzo de 2016 se ha practicado la inscripción de la Parcela 172 del polígono 25, con una superficie de 20.241 m² y a favor de Don B. P. G. (...) Esta notificación se hace a la Junta Vecinal sin aportar la escritura pública de adquisición de don B., sin informar quién hace la transmisión y en virtud de que título, cuando ya es firme en vía administrativa el Expediente de Deslinde a que se ha hecho referencia en el anterior Hecho Cuarto de este escrito, además de existir en el Registro de la Propiedad de La Vecilla una anotación marginal del Expediente de Deslinde de fecha 29 de enero de 2016 (Hecho Primero de este escrito (...)). Sexto. Con fecha 23 de mayo de 2016, la Junta Vecinal de la Mata de la Riba notifica a la Sra. Registradora del Registro de la Propiedad de La Vecilla el acuerdo aprobación del Deslinde de la finca registral n.º 4384 (...) séptimo. Además del Plano de la Concentración Parcelaria Boñar-Vegaquemada II que fue aprobada por la Junta de Castilla y León y publicada con fecha 1 de noviembre de 1999, también figura a la Memoria del Expediente de Deslinde, como documento anejo el «Histórico» de la Parcela 172 del polígono 25, con la siguiente superficie: A- Prado seco de 61 áreas y 76 centiáreas (6.176 m²) y B- Árboles ribera de 40 centiáreas (40 m²). Es decir la Parcela 172 del Polígono 25 tiene una superficie total de 6.216 m² y no de 20.241 m² (...) Octavo.—Con fecha 15 de junio de 2016 se notifica a la Junta Vecinal la interposición de un Recurso de Reposición de D. B. P. G. contra el acuerdo de 10 de mayo de 2016 del deslinde de la finca registral n.º 4384, manifestando que se ha enterado por su madre D.ª M. J. G. F. del citado acuerdo de Deslinde y adjuntando al Recurso, entre otros documentos, la escritura pública de donación otorgada por su madre de la Parcela 172 del Polígono 25, de fecha 11 de febrero de 2016 (...) Por primera vez se le aporta a la Junta Vecinal (15 de junio de 2016) los títulos por los que accede D. B. P. G. a la titularidad de la parcela 172 y su inscripción en el Registro. Noveno. En estos dos documentos se encuentra gran parte de la clave de la usurpación de terrenos a la Junta Vecinal de la Mata de la Riba. Don B. accede a la titularidad de la Parcela 172 del polígono 25 mediante escritura de donación de su madre (D.ª M. J. G. F.) que a su vez adquirió la Parcela mediante escritura también de donación de D. V. O. I. En el motivo o hecho sexto del Recurso de Reposición interpuesto por D. B. P. G. se afirma que «...antes de explotarse como arenera la finca de mi propiedad por uno de sus antiguos propietarios...», sin duda refiriéndose a D. V. O. I., persona que el 30 de junio de 2008 otorgo escritura de donación a su madre D.ª M. J. G. F. Pero la realidad es bien distinta: la explotación de la arenera no se estableció sobre la finca de uno de sus antiguos propietarios (D. V. O. I.), sino sobre la finca de la Junta Vecinal de la Mata de la Riba. Así se desprende del acuerdo adoptado por la Junta Vecinal de la Mata de la Riba en su reunión del día 20 de mayo de 1970, que transcrito literalmente del Libro de Actas de la Junta dice así: «...La Comisión nombrada con fecha catorce de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve para ayudar a la Junta en los trámites para la explotación de la cantera de arena de las Cotas parcela propiedad de esta Entidad Local Menor que había sido solicitada por tres Sres. Y se acuerda cedérsela en arriendo por cinco años prorrogables por ambas partes a D. V. O. I. por ser el mejor postor, comprometiéndose este Sr. a pagar un cupo mínimo de veinte mil m³ al año a razón de seis pesetas m³ comprometiéndose también dicho Sr. a hacer otras mejoras en terrenos comunales...» (...) Es decir, D. V. O. I. era arrendatario y no

CEF.-**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

propietario de la cantera de arena de (...). La propiedad era de la Junta Vecinal de la Mata de la Riba. Este documento (...), cuando menos, prueba la mala fe tanto de D.^a M. J. G. F. como de su hijo D. B.P. G., ya que al día 20 de mayo de 1970 el padre de D.^a M. J. y abuelo de D. B., D. L. G. G. (que al día de hoy todavía vive) era el presidente de la Junta Vecinal de la Mata de la Riba y presidió la circunstanciada reunión del día 20 de mayo de 1970 (...) Décimo. De los hechos anteriores ha quedado probado que la ampliación superficial acordada en el deslinde de la parcela registral 4384 no se ha hecho, por el lindero este, a costa de la parcela 172 del polígono 25, puesto que esta finca como ya se ha demostrado por la ficha del Archivo Histórico Provincial de León tenía una superficie de 6.216 m² y no como pretende el Catastro y el Registro de la Propiedad de 20.241 m². Los caminos que se grafían en los planos del catastro no existen físicamente en los terrenos de la Junta Vecinal y si acaso existieran «roderas», pertenecen a la Junta Vecinal de la Mata de la Riba. La revisión catastral de los años 2001 y 2002 ha tenido y tiene multitud de irregularidades como continuamente se está viendo en los Tribunales de Justicia. Undécimo. Respecto a la aseveración de la Sra. Registradora de que la Junta Vecinal de la Mata de la Riba pretende hacer constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos, me parece insólito: a) Es evidente que ha habido una usurpación de terrenos de dominio público pertenecientes a la Junta de Vecinal de la Mata de la Riba como se ha probado a los Hechos Séptimo, Octavo y Noveno de este escrito y porque así lo preceptúan como obligación de la Junta Vecinal los artículos 9.2 y 56 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, el primero estableciendo una obligación de salvaguardar sus bienes y derechos y el segundo estableciendo la facultad de promover el deslinde sobre los bienes de su pertenencia sobre los que existieren indicios de usurpación. b) Es de sentido común que un expediente de deslinde se realiza para definir los linderos cuyos límites aparecieran imprecisos (art. 56 de RBEL). Los linderos constituyen una realidad fáctica, de hecho, están ahí, de acuerdo con la realidad física del terreno al momento de ejecutarse el deslinde. El acuerdo de deslinde aprobado por la Junta Vecinal de la Mata de la Riba, no ha establecido nuevos linderos. Los linderos siguen siendo los mismos que los determinados por la inscripción registral de la finca 4384, con la inclusión de una mayor cabida por usurpación como ya se ha probado. Siguen lindando al Norte con el arroyo; al Este con arroyo, que está ahí, adaptando los vértices georreferenciados a los taludes que colindan con la parcela 172 del polígono 25 porque estamos deslindando un monte, pero el arroyo discurre por todo el lindero este; al Sur, lindan con terrenos particulares y sobrantes de terrenos mal adjudicados al Ayuntamiento de Vegaquemada por el Catastro, terrenos particulares que fueron objeto de la Concentración Parcelaria a la que nos hemos referido en este escrito, y también linda con camino de la Concentración Parcelaria referenciada, siendo esa la realidad física actualmente; y por el Oeste, con aliviadero o desagüe de aguas pluviales que lo separan de las fincas de los particulares por ser la realidad física existente. Insisto en que estamos deslindando un monte., cuya delimitación fue hecha más bien que mal por la Concentración Parcelaria Boñar Vegaquemada II aprobada y publicada en el año 1999. Y digo más bien que mal porque el camino que grafía el plano de la Concentración Parcelaria circunstanciada nunca ha existido ni existe (...) A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes Fundamentos de Derecho I Formales (...) II En cuanto al fondo 1. El art. 68 de la Ley de Bases del Régimen local y el art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las entidades locales que en su apartado 2 establecen que «Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos». Y en defensa de sus bienes y derechos la Junta Vecinal de la Mata de la Riba acometió el expediente del Deslinde de la finca registral 4384. 2. El artículo 56 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que dictamina que «Las corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares, cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieren indicios de



www.civil-mercantil.com

usurpación». Ha quedado probado a los Hechos Octavo, Noveno y Décimo de este escrito, junto con los documentos que se acompañan, que se han usurpado terrenos pertenecientes a la Junta Vecinal de la Mata de la Riba. 3. El artículo 57.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que preceptúa que «El deslinde consistirá en practicar las operaciones de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas» que es lo que ha hecho la Junta Vecinal de la Mata de la Riba, como ha quedado probado en los Hechos de este escrito y de los documentos que se adjuntan. 4. El artículo 68 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que dispone que «Si la finca de la Corporación local a que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado referente a la misma». La finca registral 4384 a la que se refiere el Deslinde está inscrita en el Registro de la Propiedad de La Vecilla con fecha 13 de marzo de 1962. La parcela 172 del polígono 25, al inicio del expediente de Deslinde de la finca registral 4384 (notificado al Registro de la Propiedad con fecha 29 de enero de 2016, como se ha probado al Hecho Primero de este escrito) no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad de la Vecilla. Por consiguiente se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 66 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que dispone que «Iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo». Por analogía, esta norma también obliga al Registro de la Propiedad, incumpléndola porque inscribió la parcela 172 del polígono 25 con fecha 30 de marzo de 2016 cuando todavía no había finalizado el expediente del deslinde de la finca registral 4384 (...) 5. No es de aplicación al deslinde administrativo de la finca registral 4384 la fundamentación jurídica que realiza la Sra. Registradora del Registro de la Propiedad de La Vecilla (...) finalizando con la cita de la STS de 5/11/90, porque esa sentencia se refiere al deslinde de una finca que no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad respecto de otra finca que sí estaba inscrita en el Registro de la Propiedad. Ya se ha probado hasta la saciedad que la finca registral 4384 sí estaba inscrita en el Registro de la propiedad de La Vecilla, mientras que la parcela 172 del polígono 25 no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad de La Vecilla. Quizá la Sra. Registradora del Registro de la Propiedad de La Vecilla, (toda vez que se solicitó anotación marginal del deslinde de la finca 4384 el 29 de enero de 2016 y posteriormente, en marzo de 2016, se solicita la inscripción de la parcela 172 del polígono 25), quizá, digo con todos los respetos, la Sra. Registradora debió recabar de la Junta de Vecinal de la Mata de la Riba el expediente administrativo del Deslinde de la finca registral 4384, para no llegar a esta situación (...).

IV

La registradora emitió informe el día 20 de julio de 2016 y elevó el expediente a este centro directivo.

Fundamentos de derecho

Vistos los artículos 24 y 132 de la Constitución Española; 384 a 387, 1218 y 1255 del Código Civil; 9, 10, 34, 38 y 40 de la Ley Hipotecaria; 9.e), 200 y 201 de la Ley Hipotecaria en la redacción dada por 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, y la disposición transitoria única y disposición final quinta de esta Ley; los artículos 2, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50 y 53 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 68

de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; 9.2 y 56 a 69 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; 12 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 17 y siguientes del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y los correspondientes del Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes, sólo vigentes en cuanto no se opongan a la nueva Ley; 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; 241 a 242 bis del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias; 49 y siguientes de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; 2061 a 2070 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; 104 a 107 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; 49 de la Ley del Notariado introducido por la disposición final undécima, apartado uno, de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; 12, 33, 50 y 51 del Reglamento Hipotecario; 198 del Reglamento Notarial; las Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1989, 16 de octubre y 5 de noviembre de 1990, 27 de enero de 1995, 6 de noviembre de 2014 y 9 de marzo de 2015; la sentencia número 2/2016, de 28 de junio, del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 19 de enero y 9 de julio de 2015 y 6 de abril y 4 de mayo de 2016.

1. En el caso de este expediente, la Junta Vecinal de La Mata de la Riba, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2016, acordó realizar el deslinde de la finca registral número 4.384 de su propiedad. Con fecha 29 de enero de 2016 se notifica este acuerdo al Registro de la Propiedad de La Vecilla para que extienda la correspondiente nota marginal a que se refiere el artículo 57.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. A esa fecha la parcela 172 del polígono 25 no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad de La Vecilla, pues se inscribió posteriormente.

En virtud del acuerdo de deslinde pretende hacerse constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos. En cuanto a la superficie la finca, mide según el Registro, cuatro hectáreas (40.000 metros cuadrados) y según Catastro, cuatro hectáreas, noventa y un áreas y veinte centiáreas (49.120 metros cuadrados). La superficie que pretende hacerse constar con el deslinde es de seis hectáreas, veintiséis áreas y treinta y cuatro centiáreas (62.634 metros cuadrados).

Consta inscrita en el Registro, la finca 17.329 del Ayuntamiento de Vegaquemada, que es la parcela 172 del polígono 25, a favor de don B. P. G., con una superficie de 20.241 metros cuadrados.

Tal y como resulta de los planos aportados y de los planos obtenidos de la sede de Catastro, la mayor superficie que pretende hacerse constar con el deslinde se debe a la «ampliación de la finca» a través del lindero Este, que es la parcela 172 del polígono 25. Presentado el citado documento en el Registro de la Propiedad, la registradora califica negativamente, por considerar que por vía de deslinde administrativo no puede interferirse en una propiedad registral, amparada por los tribunales en base al artículo 1 de la Ley Hipotecaria. Es decir, a través del deslinde no puede la entidad interesada, reclamar la propiedad o posesión sobre otra finca. En ese supuesto ha de ejercitarse la correspondiente acción reivindicatoria.

El recurrente alega que ha quedado probado que la ampliación superficial acordada en el deslinde de la parcela registral 4.384, que no se ha hecho, por el lindero este, a costa de la



www.civil-mercantil.com

parcela 172 del polígono 25, puesto que esta finca según resulta de la ficha del Archivo Histórico Provincial de León tenía una superficie de 6.216 metros cuadrados y no como pretende el Catastro y el Registro de la Propiedad de 20.241 metros cuadrados. Por lo que considera la existencia de una usurpación de terrenos.

De conformidad con el artículo 326 de la Ley Hipotecaria no será objeto de este recurso cuestiones que no se relacionen directa e inmediatamente con la calificación de la registradora, como la relativa a la exigencia de firmeza del documento presentado a inscripción.

2. El artículo 132 de la Constitución Española dispone: «1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación».

Las Administraciones Públicas gozan de facultades y prerrogativas para la defensa de su patrimonio, entre las que se encuentra la de deslindar en vía administrativa los bienes inmuebles de su titularidad.

Esta potestad de deslinde se regulaba con anterioridad a la Constitución en la Ley del Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, y su Reglamento de desarrollo de 5 de noviembre de 1964. Dicha Ley ha sido derogada por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas, cuyo objeto es, según su artículo 1, «establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado». Esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Si bien, aplicable a las entidades locales limitadamente en los términos previstos en el artículo 2 y la disposición final segunda de la Ley.

Esta legislación reconoce a las Administraciones Públicas, entre las facultades y prerrogativas para la defensa de su patrimonio, la de deslindar en vía administrativa los bienes inmuebles de los que su titularidad –artículo 41.1.b) de la Ley 33/2003–.

Ciertamente el carácter público de los bienes dota al deslinde administrativo de una serie de notas específicas que lo diferencian del deslinde civil y que lo configuran como una manifestación del privilegio de autotutela de las Administraciones Públicas, permitiéndoles acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los tribunales de Justicia, para que puedan llevar a cabo de forma adecuada el cumplimiento de sus fines.

Esta potestad de deslinde de las Administraciones Públicas se regula, con carácter general, en los artículos 50 a 54 de la Ley 33/2003, de los cuáles resultan aplicables a las entidades locales los artículos 50 y 53, y en los artículos 61 a 67 del Reglamento, de manera que, mediante un procedimiento administrativo, aquéllas pueden deslindar, según dispone el artículo 50.1 de la Ley, «los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación», añadiendo el número 2 del citado artículo que «una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión».

No obstante, la regulación del procedimiento administrativo de deslinde es diversa, pues, además de la recogida en la Ley de Patrimonio y su Reglamento de desarrollo, existe normativa específica para el deslinde de playas y de la zona marítimo-terrestre (artículos 12 de



www.civil-mercantil.com

la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y 17 y siguientes del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas), para el deslinde de montes públicos (artículo 21 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y los artículos correspondientes del Reglamento de Montes, de 22 de febrero de 1962, sólo vigentes en cuanto no se opongan a la nueva Ley), para el deslinde de cauces de dominio público (artículos 95 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y 241 a 242 bis del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas) y para el deslinde de bienes de las corporaciones locales (artículos 56 a 69 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio), además de una variada legislación autonómica.

En todo caso, puede decirse que la potestad de deslinde se concreta en una serie de actuaciones procedimentales que concluyen en el acto administrativo de deslinde, que será el que determine los límites concretos de los bienes públicos, el cual podrá ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa o ante la jurisdicción civil, según los casos.

Así, el artículo 43 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone, en su número 2, párrafo primero, que «los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades –se refiere a las del artículo 41, entre las que se encuentra la de deslinde– que afecten a titularidades y derechos de carácter civil sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa».

Por otro lado, el párrafo segundo establece que «quienes se consideren perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil por dichos actos podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común». En igual sentido, el artículo 41.2 dispone que «el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la Administración de estas potestades corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional».

De este modo, la jurisdicción contencioso-administrativa será el orden competente para conocer de cualquier controversia sobre vicios de competencia y procedimiento, como conjunto de actos dictados en ejercicio de una potestad administrativa, conforme a un procedimiento establecido; mientras que la jurisdicción civil será la competente para resolver los litigios en que se discutan cuestiones de fondo en torno a la propiedad de los bienes, cuando los límites fijados por el acto de deslinde exceden de los correspondientes a los bienes de la Administración, en perjuicio de su derecho.

Con todo, la distinción de competencias expuesta entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil, y la posibilidad de que la primera conozca, en ciertos casos, cuestiones derivadas del derecho de propiedad, no es cuestión exenta de problemas a la hora de determinar los límites competenciales respectivos –vid. Sentencia de 13 de junio de 2007–. A pesar de ello, la Sentencia número 2/2016 de 28 de junio, del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, respecto al conflicto planteado por un Ayuntamiento, después de interpuesto por un particular un juicio civil donde se acumula la acción de deslinde, declarativa de dominio y la reivindicatoria frente a la Administración municipal, que sólo opone la potestad de deslinde reconocida por la legislación de régimen local, confirma los «exclusivos efectos posesorios y provisionales que el deslinde administrativo conlleva, siempre supeditados a la decisión del orden jurisdiccional civil», siendo un supuesto diferente al que veda el artículo 66 del Reglamento de Bienes, pues la acción se interpone antes en vía judicial.

3. Desde el punto de vista registral, el artículo 200 «in fine» de la Ley Hipotecaria, tras la redacción por Ley 13/2015, de 24 de junio, establece que lo dispuesto en dicho artículo para el expediente de deslinde de fincas inscritas, no resultará de aplicación a los inmuebles cuya titularidad corresponda a las Administraciones Públicas, pues en este caso, el deslinde se practicará conforme a su legislación específica. En el caso de una entidad local, resultarán de aplicación los artículos 50 y 53 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas – artículo 2– y los artículos 56 a 69 del reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

El artículo 12.2 del Reglamento Hipotecario declara inscribibles «los deslindes administrativos debidamente aprobados», esto es, conforme al procedimiento legalmente establecido.

Dentro del procedimiento recogido en el Reglamento de Bienes se prevé la constancia en el Registro de la Propiedad de la iniciación del deslinde mediante nota al margen de la inscripción del dominio –artículo 57.3– como medio publicidad del procedimiento.

Si la finca deslindada se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo referente a la misma, una vez que sea firme en vía administrativa. En otro caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria (artículo 53.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

En este punto, el artículo 68 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, para los bienes de las Entidades locales establece, sin embargo: «Si la finca de la Corporación local a que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado, referente a la misma. Si la finca de la Corporación local no se hallare inscrita, se procederá a la inscripción previa del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de las certificaciones previstas en el artículo 36 de este Reglamento, inscribiéndose, a continuación de dicho asiento, el correspondiente al deslinde debidamente aprobado».

Sin embargo, conforme al artículo 53 de la citada ley, no debe existir problema en considerar el acto firme de deslinde como título inmatriculador, cuando afirma que «en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes...».

4. Respecto a la eficacia jurídica del deslinde administrativo, particularmente en relación al contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, debe partirse del presupuesto que motiva el procedimiento de deslinde, esto es, la confusión de linderos y su finalidad la fijación de los mismos, por lo que necesariamente su eficacia se circunscribe al ámbito estrictamente posesorio, no afectando, en principio, al derecho de propiedad.

Se diferencia aquí el deslinde de la acción reivindicatoria, pues como ha señalado la doctrina, aquél supone, como regla general, confusión de límites, mientras que ésta, controversia de títulos. En este sentido, la Sentencia de 3 de marzo de 1992, sostiene que «el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad y prueben una posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas».

En cuanto a los efectos del deslinde sobre los pronunciamientos del Registro de la Propiedad, debe partirse de la premisa de que el deslinde administrativo no puede desconocer la presunción de veracidad y exactitud que se deriva del artículo 38 de la Ley Hipotecaria a favor del titular registral.



www.civil-mercantil.com

Según la Sentencia de 1 de marzo de 1983: «la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el artículo 38 de la LH, y consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad a favor de la registral que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de actuaciones, no sólo en el orden de la titularidad dominical –ya que el deslinde no puede nunca prejuzgar dicha cuestión- sino en el de la posesión legal, y de aquí que la delimitación no puede hacerse discrecionalmente, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad y posesión».

La Sentencia de 5 de noviembre de 1990, citada por la registradora, añade por su parte que «en tanto aquella presunción no se destruya y, con ello, la prevalencia antes dicha, siempre –claro es– por expresa declaración de la jurisdicción ordinaria, tal eficacia y correlativa protección no puede ser desconocida ni por las personas privadas ni las públicas, por operar “erga omnes”, y bien recordaba la sentencia de 4 de junio de 1979, que esto es así mientras la Administración no obtenga la nulidad o caducidad del asiento registral, explicando, por su parte, la de 18 de noviembre de 1975, con cita de las de 24 de junio de 1959, 12 de noviembre de 1962 y 31 de enero de 1975, que “en todo expediente de deslinde administrativo ha de ser respetado el principio de legitimación registral del artículo 38 de la LH, a tenor del que se presumirá a todos los efectos que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, así como también que el que tenga inscrito el dominio de bienes inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos, no pudiendo tampoco ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación correspondiente, lo que viene a corroborar el propio artículo 1.º de la misma LH, al disponer que los asientos practicados en los libros del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en dicha Ley”, siendo también de recordar que la carga procesal de evidenciar esa inexactitud tabular, en casos como el presente y según la sentencia de 4 de junio de 1979, corresponde a la Administración sin que “pueda desplazarse al titular inscrito”».

Puede decirse, por tanto, que, como regla general, el deslinde administrativo a que hacen referencia los artículos 50 y siguientes de la Ley 33/2003, limita su eficacia al ámbito estrictamente posesorio, lo que impide que pueda considerarse como título declarativo de propiedad a favor de la Administración, y, por tanto, no es suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias con el deslinde.

Esta eficacia limitada del deslinde administrativo se ve reflejada, por ejemplo, en el artículo 57.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales: «1. El deslinde consistirá en practicar operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. 2. Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma (...)».

Sin embargo, como es sabido, la legislación especial en materia de costas (artículo 13 de la Ley 22/1998, de 28 de julio, en relación a los artículos 30 y 31 del Reglamento y la disposición transitoria primera de la ley), de aguas (artículo 95 del texto refundido de 20 de julio de 2001) y de vías pecuarias (artículo 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo) otorga al deslinde una eficacia mucho mayor que la que le confiere la legislación general, pues 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 titularidades contradictorias, sin perjuicio, de que los titulares registrales puedan hacer valer sus derechos ante la jurisdicción civil.

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2007 respecto de los efectos del acto administrativo del deslinde de costas, dice que «tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es indiscutible el efecto declarativo del deslinde de costas, que, como tal acto administrativo, no sólo goza de la presunción de legitimidad, sino que se encuentra amparado por los tradicionales privilegios posicionales de la Administración, particularmente la autotutela declarativa, que le permite declarar unilateralmente derechos frente a los particulares, cuya efectividad se garantiza, por ende, a través de la autotutela ejecutiva. También ha de ser pacífico que, hoy por hoy, superadas ya concepciones históricas, y en consonancia con la protección que la Ley de Costas de 1988 ha dispensado al dominio público-marítimo terrestre, en respeto a su dimensión constitucional, esa eficacia declarativa no se detiene en el estado posesorio, ni en el reconocimiento de una titularidad meramente provisional, sino que se traduce en la declaración del derecho de propiedad de la Administración del Estado sobre los bienes, cuya cabida y linderos se precisan en el acto administrativo del deslinde, además de, claro está, declarar el «ius possidendi» de la Administración sobre tales bienes, como una de las facultades que integran el derecho de propiedad. Consecuentemente, el deslinde confiere, además de un título posesorio, un título de dominio sobre los bienes que, por revestir las características naturales del demanio, tal y como lo entiende el artículo 132 de la Constitución, quedan incorporados en el dominio público marítimo-terrestre, como se infiere de la lectura de los artículos 13.1 de la Ley de Costas de 1988 y 28.1 de su Reglamento. Es más, junto con esa eficacia declarativa, el deslinde produce efectos registrales pues, una vez aprobado, es título hábil y suficiente para solicitar y obtener la anotación preventiva del dominio público en la inscripción de aquellos bienes incluidos en el demanio, según el deslinde, y permite no sólo la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes, sino incluso la rectificación de los asientos contradictorios a dicho carácter y condición, y a la titularidad pública que es inherente a ellos (art. 13.2 de la Ley de Costas y 29.1 de su Reglamento). Y lo que es más importante, esa declaración dominical, y la eficacia registral propia del deslinde, se proyecta tanto hacia el futuro, como hacia las titularidades pretéritas, afectando incluso a las amparadas por el Registro, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 13.1 de la Ley y 28.1 del Reglamento →sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados», alcanzando también a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que ven cómo desaparece la conservación de sus derechos que les confería la anterior Ley de Costas de 26 de abril de 1969 – concretamente su art. 6.3–, cediendo ante la mayor protección que, desde la Constitución, merece el demanio natural, y que a nivel legislativo se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada –Disposición Transitoria primera de la Ley de Costas–; sistema de protección que no desconoce el significado expropiatorio de las consecuencias legales del deslinde que afecta a titularidades anteriores, y que –y esto es aquí lo relevante– no impide que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial –art. 13.3 de la Ley y 29.2 del Reglamento–, para cuyo ejercicio el legislador establece un plazo especial de prescripción de cinco años, desde la aprobación del deslinde (art. 14 de la Ley)».

La Sentencia de la Sala Tercera, Sección Quinta, del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2012, para el deslinde de vías pecuarias hace unas consideraciones similares: «Para llevar a cabo ese deslinde no ha de respetarse la situación posesoria de los ocupantes de la vía pecuaria clasificada como tal, aunque tengan títulos inscritos, pues ello es contrario al artículo 8.3 de la Ley estatal 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Así lo ha señalado



www.civil-mercantil.com

también la STS de 8 de junio de 2010 (casación 2005/2006) en la que se rebate una alegación similar a la aquí planteada al indicar en su fundamento jurídico quinto: «Finalmente, el representante procesal de las recurrentes asegura que la Sala de instancia ha infringido lo establecido en los artículos 34 y 38 de la Ley Hipotecaria, al desconocer que la presunción de legalidad, derivada de estos preceptos, constituye una limitación de la facultad administrativa de deslinde, según lo ha declarado la jurisprudencia recogida en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989, 3 de marzo de 1994 y 7 de febrero de 1996, dado que la finca figura inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de la recurrente... En el fundamento jurídico octavo de la sentencia de instancia se decía: «El siguiente motivo es que no se ha respetado la presunción del art. 38 de la Ley Hipotecaria. Frente a la afirmación de la Administración de que lo inscrito en el Registro en nada afecta a los deslindes, la jurisprudencia reconoce que la presunción de legalidad es limitación de la facultad de deslindar de la Administración (STS 3 marzo 1994 y 7 febrero 1996). Por tanto la titularidad de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el Registro de la Propiedad impide a la Administración hacer una declaración provisional de posesión que contradiga la declaración o presunción de legalidad del art. 38 de la LH. Y en el caso está acreditado que la finca registral n.º 8.471 figura inscrita a nombre de Residencial Puerto Alsasua, S.L., inscripción que trae causa del titular anterior, existiendo continuidad del tracto registral. Esta argumentación debe ser rechazada, pues aparte del tenor literal de la regulación contenida en el art. 8.3 de la Ley 3/95 antes citada («sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindado»), la jurisprudencia ha dicho que «La falta de constancia en el Registro o en los títulos de propiedad no implica inexistencia de la vía pecuaria ya que las vías pecuarias, no representan servidumbre de paso o carga alguna, ni derecho limitativo del dominio, y sí son, como precisa el artículo 1 D 23 dic. 1944 (Regl. de vías pecuarias), una faja de terreno de dominio nacional, o una faja o zona partícipe de la naturaleza propia del dominio público (cfr. TS S 4 nov. 1963), y por tanto su existencia surge de la propia clasificación y deslinde que realiza la Administración del Estado (STS –Sala 3 Sección 4– 14 noviembre 1995). Y en orden a las titularidades dominicales hay que tener en cuenta que las vías pecuarias son precisamente bienes de dominio público, no susceptibles de prescripción ni de enajenación, siendo así que las cuestiones sobre titularidad dominical definitiva de las mismas, ni son propias de un simple expediente de clasificación, ni en todo caso corresponde su resolución a los Tribunales de lo contencioso-administrativo (Cfr. TS S 10 jun. 1991 y STS –Sala 3 Sección 4– 26 abril 1999)» (...) En el número 4 de ese artículo 8 se contempla que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde... Son, pues, los afectados por la resolución aprobatoria del deslinde los que han de ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que son «civiles», como establece el número 6 de dicho precepto (...)).».

5. Con todo, esta eficacia ampliada del deslinde administrativo, que lo distancia ciertamente de la figura primigenia que reguló, tomando como modelo el Code Forestière francés de 1827, las Ordenanzas Generales de Montes de 1833, no sólo se aparta del régimen general de la legislación de patrimonio público, sino también de las reglas de competencia material que permiten conocer a los órdenes jurisdiccionales, derivando, como advirtió el Consejo de Estado, en su Dictamen 1132/96, de 13 de junio de 1996, en una ruptura del tradicional monopolio del juez civil para conocer de cualquier cuestión relativa al dominio, aun cuando éste fuera de titularidad pública. Más aún, supone una excepción cualificada a los principios esenciales que informan la institución del Registro de la Propiedad, pues, la realidad



www.civil-mercantil.com

extrarregistral del deslinde administrativo puede ahora enervar la presunción «iuris tantum» de veracidad y exactitud, que opera «a todos los efectos legales» y que confiere la legitimación registral a las titularidades inscritas –artículos 1.3.º, 34, 38, 40 y 97 de la ley Hipotecaria–, de tal forma que la realidad registral contradictora cede en favor de la propiedad pública declarada en el acto administrativo de deslinde.

Doctrina que evidentemente trasciende la cuestión de si la presunción de la existencia de los derechos «en la forma determinada por el asiento respectivo» alcanza también a los datos físicos, particularmente, a la cabida y linderos, de la finca –vid. ahora el artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria en la redacción dada por la Ley 13/2015–.

Estas consideraciones permiten afirmar el carácter excepcional del reconocimiento de tal eficacia privilegiada –artículo 4.2 del Código Civil–, limitada, por tanto, exclusivamente a los tipos de deslinde administrativos regulados por leyes especiales que así los configuran, referidas generalmente a bienes pertenecientes al llamado «demanio natural».

6. En el caso de expediente, se plantea un procedimiento de deslinde administrativo de monte comunal por parte de la Junta Vecinal de La Mata de la Riba, entidad local menor regulada en la legislación de régimen local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El artículo 49.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, dispone que las entidades locales menores tendrán la consideración de entidad local, personalidad y capacidad jurídica plena para el ejercicio de sus competencias. Según el artículo 50.1 las entidades locales menores tendrán como competencias propias, entre otras: «a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales...». Para el ejercicio de sus competencias propias, las entidades locales menores ostentarán: d) La potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes –artículo 51.1.d)–.

Conforme al artículo 57, los órganos de gobierno y administración de las entidades locales menores serán el alcalde pedáneo y la Junta Vecinal, ésta estará integrada por el alcalde pedáneo, que la preside, y por dos o cuatro vocales, según que el núcleo sea inferior o no a 250 residentes, correspondiendo al alcalde pedáneo y la Junta Vecinal o, en su caso, Asamblea Vecinal, las atribuciones que la legislación establezca como propias del alcalde y del Pleno del Ayuntamiento, respectivamente, limitados al ámbito de competencias de la entidad local menor –artículo 61–.

Conforme al artículo 2 del Reglamento de Bienes, tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos, y sólo podrán pertenecer a los municipios y a las entidades locales menores.

Cierto es que «las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos», según establece el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y el artículo 9.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y en este sentido, la Corporación Local debe promover el expediente de deslinde administrativo cuando sea necesario, si bien, como dispone el artículo 57 del Reglamento: «Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma».

En el caso presente, donde se plantea la virtualidad rectificadora de los asientos registrales, de un acto de deslinde de una finca registral perteneciente a entidad local menor que, según la documentación aportada, esto es, certificación del acuerdo de aprobación del Deslinde; certificación del acta de deslinde que incluye plano topográfico con 37 vértices georreferenciados y plano superpuesto del levantamiento tipográfico con la cartografía catastral, plano de la Concentración Parcelaria Boñar-Vegaquemada II, describe la finca 4.384



www.civil-mercantil.com

como monte comunal y delimita su extensión; es claro que no estamos ante uno de los supuestos excepcionales previstos en nuestra legislación, donde se atribuye eficacia privilegiada al deslinde, con efectos rectificatorios inmediatos de los asientos registrales.

En este caso particular, en virtud del acuerdo de deslinde pretende hacerse constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos.

En cuanto a la superficie de la finca, mide según el Registro, cuatro hectáreas (40.000 metros cuadrados) y según Catastro, cuatro hectáreas, noventa y un áreas y veinte centiáreas (49.120 metros cuadrados). La superficie que pretende hacerse constar con el deslinde es de seis hectáreas, veintiséis áreas y treinta y cuatro centiáreas (62.634 metros cuadrados).

Como aprecia la registradora, y resulta de los planos aportados y de los planos obtenidos de la sede de Catastro, la mayor superficie que pretende hacerse constar con el deslinde se debe a la «ampliación de la finca» a través del lindero Este, que es la parcela 172 del polígono 25, esta parcela corresponde a la finca 17.329 del Ayuntamiento de Vegaquemada, cuya titularidad corresponde a don B. P. G., con una superficie de 20.241 metros cuadrados.

El recurrente alega, con base en diversos documentos probatorios, que ha quedado probado que la ampliación superficial acordada en el deslinde de la parcela registral 4.384 no se ha hecho, por el lindero este, a costa de la parcela 172 del polígono 25, puesto que esta finca como ya se pretende demostrar por la ficha del Archivo Histórico Provincial de León tenía una superficie de 6.216 metros cuadrados y no como pretende el Catastro y el Registro de la Propiedad de 20.241 metros cuadrados. Los caminos que se grafían en los planos del

Catastro no existen físicamente en los terrenos de la Junta Vecinal y si acaso existieran «roderas», pertenecen a la Junta Vecinal de La Mata de la Riba. La revisión catastral de los años 2001 y 2002 ha tenido y tiene multitud de irregularidades como continuamente se está viendo en los tribunales de Justicia. Por todo ello, concluye que la aseveración de la registradora de que la Junta Vecinal de La Mata de la Riba pretende hacer constar la nueva superficie de la finca y nuevos linderos, le parece insólito, y es evidente que ha habido una usurpación de terrenos de dominio público pertenecientes a la Junta de Vecinal de La Mata de la Riba, debiéndose tramitar las acciones pertinentes, porque así lo preceptúan como obligación de la Junta Vecinal los artículos 9.2 y 56 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ciertamente es del todo discutible que en el presente supuesto concurren los presupuestos habilitantes del deslinde administrativo que, como se ha dicho, requiere la existencia de una confusión de linderos que permita justificar la necesidad de «deslindar», y no ya declarar el dominio, aunque éste sea de naturaleza pública, pues el deslinde administrativo no es un título que proporcione la adquisición del derecho de propiedad –cfr. por todas, la Sentencia número 132/2015 del Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, de 9 de marzo–.

Que en el presente supuesto se plantea un conflicto de propiedad y no de lindes, lo demuestra tanto la documentación aportada, como las propias alegaciones del recurrente, del todo contradictorias con la titularidad dominical inscrita en el Registro de la Propiedad, y el plano del parcelario catastral. Sin que quepa aquí hacer pronunciamiento alguno sobre el conflicto de títulos de propiedad.

Sí cabe sostener, sin embargo, conforme a lo razonado anteriormente, la improcedencia, en el presente caso, del deslinde administrativo tramitado para rectificar los asientos registrales, por entrar en colisión directa con las presunciones legitimadoras de la titularidad ya inscrita, que opera «a todos los efectos legales», provocando la aplicación de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria: «...Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que, previamente o



CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero».

Pues si bien es cierto que, antes de la reforma del artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria por la Ley 13/2015, que expresamente extiende los efectos de la legitimación registral del artículo 38, a la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica que ha quedado incorporada al folio real, la jurisprudencia había declarado que «el principio de legitimación registral así como el de fe pública artículo 34 de la Ley Hipotecaria debe ser matizado ya que siguiendo la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo, la fe pública del registro asegura la existencia y contenido jurídico de los derechos reales inscritos, pero no garantiza la exactitud de los datos de mero hecho relativos a la inscripción de la finca quedando ello sometido al resultado de las pruebas practicadas (sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1961, 16 de abril de 1968 y 3 de junio de 1989)», debe advertirse de que esa doctrina se refiere a «datos de mero hecho» de la inscripción de la finca, no de la finca misma –Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2015–.

En el presente caso no se discute un «dato de mero hecho», sino una parte de la finca, lo cual no es un simple dato, entrando en colisión directa con la fuerza legitimadora de la titularidad inscrita, sin que estemos, además, en el caso del deslinde de monte, ante uno de los supuestos regulados de deslinde con eficacia declarativa cualificada.

En este sentido, la Sentencia de 6 de noviembre de 2014, de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que fija doctrina jurisprudencial, citada también por Sentencia de 11 de febrero de 2016, declara: «...Por tanto, la cuestión de la naturaleza y alcance que presenta el deslinde administrativo, en el plano de la controversia o conflictos de los títulos de propiedad, resulta pacífica conforme a la doctrina tradicional de esta Sala. En este sentido, y conforme a lo preceptuado por la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, aplicable al presente caso, debe destacarse la limitación del deslinde administrativo efectuado por la Administración, así como de la mera inclusión en el Catálogo de Utilidad Pública, como posible título determinante de la propiedad discutida, pues dicho título, de eficacia administrativa, solo otorga presunción posesoria en favor del Patrimonio Forestal del Estado y, en su caso, de la Entidad pública a cuyo nombre figura, pero sin que sea suficiente, por el solo, para rectificar o lesionar el derecho de propiedad de terceros; STS de 31 de diciembre de 2002 (núm. 1296/2002). Presunción posesoria que, por extensión lógica, tampoco permite determinar directamente la naturaleza demanial de la finca enclavada cuyos títulos resulten discutidos. En esta línea, tampoco puede resultar discutida la especial protección que el Registro de la Propiedad confiere al titular que inscribe su derecho, particularmente del reconocimiento posesorio y de su proyección con relación a la usucapión «secundum tabulas» y el principio de legitimación registral derivado de la presunción de exactitud del Registro (artículos 35 y 38 LH); STS de 11 de julio de 2012 (núm. 454/2012). En el presente caso, conforme a lo argumentado por la sentencia de Primera Instancia, y a la calificación otorgada por el Registrador de la Propiedad, no cabe duda que la mera y previa inscripción del monte, que accedió por el cauce del artículo 206 LH, sin su debida delimitación y deslinde, y cuya obligatoriedad derivaba tanto de la Orden Ministerial que la materializó, como de la propia Ley de 1957, cuestión que impidió la posible contradicción de los afectados prevista por el artículo 306 del RH, no solo no impedía la posible inscripción de fincas enclavadas o colindantes a dicho monte sin deslinde alguno, como así ocurrió al proceder el Registrador a la inscripción del predio de la actora, sino que tampoco impedía el anterior reconocimiento posesorio registral respecto de las fincas inscritas y debidamente identificadas...».

En esta línea, el artículo 21 de la Ley 43/2003, de Montes, que coincide aquí con el artículo 11 de la Ley de Montes de 1957, dispone, respecto a los montes de titularidad pública,



www.civil-mercantil.com

que el deslinde aprobado y firme supone la delimitación del monte y declara con carácter definitivo su estado posesorio, a reserva de lo que pudiera resultar de un juicio declarativo de propiedad. La resolución será recurrible tanto por los interesados como por los colindantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez agotada la vía administrativa, por razones de competencia o procedimiento, y ante la jurisdicción civil si lo que se discute es el dominio, la posesión o cualquier otro derecho real. 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.

7. Por otra parte, alega el recurrente el hecho que la parcela 172 del polígono 25, al inicio del expediente de deslinde de la finca registral 4.384 (notificado al Registro de la Propiedad con fecha 29 de enero de 2016) no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad de La Vecilla, por lo que se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 66 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales que dispone que «iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo», entendiéndose que, según su criterio, por analogía, esta norma también obliga al Registro de la Propiedad, y que además no es de aplicación al deslinde administrativo de la finca registral 4.384 la fundamentación jurídica que realiza la registradora respecto la sentencia de 5 de noviembre de 1990, porque esa sentencia se refiere al deslinde de una finca que no estaba inscrita en el Registro de la Propiedad respecto de otra finca que sí estaba inscrita en el Registro de la Propiedad, añadiendo que, toda vez que se solicitó nota marginal del deslinde de la finca 4.384, el 29 de enero de 2016 y posteriormente, en marzo de 2016, se solicita la inscripción de la parcela 172 del polígono 25, la registradora debió recabar de la Junta de Vecinal de La Mata de La Riba el expediente administrativo del deslinde de la finca registral 4.384, para no llegar a esta situación.

Respecto a esta cuestión, debe partirse de que una vez acordado el deslinde, como se ha expuesto, la Ley articula una serie de medidas para asegurar su debida publicidad.

En primer lugar, establece que el acuerdo se comunique al Registro de la Propiedad correspondiente, a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación. Cuando el deslinde fuera a practicarse sobre una finca que no estuviera inmatriculada, se procederá a la inscripción del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de la certificación librada conforme a lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, sin que la práctica de tal trámite afecte al procedimiento iniciado (artículos 63 del Reglamento de Patrimonio y 68 del Reglamento de Bienes), pues el deslinde administrativo, en cualquiera de sus formas es título inscribible, estando o no la finca inscrita.

El objeto de la publicidad del procedimiento, y particularmente el de la nota marginal practicada, no es otro que los interesados puedan tener conocimiento del mismo y presentar cuantas pruebas y documentos estimen necesarios para la prueba y la defensa de sus derechos, dentro del plazo señalado por la norma.

Es cierto, además, que el acuerdo de iniciación tiene el importante efecto de impedir la intervención judicial mientras esté pendiente el deslinde administrativo, pues, según el artículo 50.2 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, «una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión» –en igual sentido el artículo 66 del Reglamento de Bienes–.



www.civil-mercantil.com

Constituye esta norma, un mecanismo de protección de la Administración Pública en el ejercicio de sus prerrogativas exorbitantes de autotutela, de modo que hasta que no finalice el procedimiento administrativo y se dicte acto firme, no podrá llegar a los tribunales el conocimiento de ese asunto.

Pues el acuerdo resolutorio de deslinde será ejecutivo y sólo podrá ser impugnado en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos pueden hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria –artículo 65–. Efectivamente, así se garantiza el respeto al ejercicio de las competencias que le son propias a la Administración, y se evitan los posibles conflictos de competencia que, de otro modo, podrían suscitarse; quedando aplazada la intervención judicial, en sede de recurso, a un momento posterior.

Pero no puede verse en la norma la imposición de un cierre registral desde la práctica de la nota marginal de inicio del procedimiento de deslinde –cfr. no obstante la regulación contenida, para su ámbito sectorial, en los artículos 30 y siguientes del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas–, más allá de los mecanismos preventivos respecto a actos de inmatriculación o inscripción de excesos de cabida –artículo 22 de la Ley de Montes–.

Pero habiendo accedido al Registro de la Propiedad la titularidad dominical de la parcela controvertida, queda bajo la salvaguarda de los tribunales y los efectos legitimadores de la inscripción, no siendo el deslinde administrativo tramitado en este caso, título suficiente para alterar registralmente tal declaración dominical, debiéndose tramitar la cuestión ante el orden jurisdiccional civil.

Debiéndose recordar en este punto que, cuando el ejercicio de las potestades administrativas haya de traducirse en una modificación del contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, se ha de sujetar, además de a la propia legislación administrativa aplicable, a la legislación hipotecaria, que impone el filtro de la calificación en los términos previstos por los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento, como fundamento de los efectos que la propia legislación hipotecaria atribuye a aquellos asientos, y entre los que se encuentran no sólo los derivados del principio de legitimación registral (con los que sólo en parte se confunden los resultantes de la presunción de validez de los artículos 57 de la Ley 30/1992 y 39 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sino también otros distintos y superiores, también con transcendencia «erga omnes», como el de inoponibilidad de lo no inscrito y en el fe pública registral de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (vid. Resolución de 15 de enero de 2013).

Pues ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina de que, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980). Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, actuales 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el título registral y



www.civil-mercantil.com

a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012).

De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificador de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido –como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva– debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria.

Por lo expuesto, debe confirmarse el defecto invocado por la registradora, en cuanto a la insuficiencia del título administrativo tramitado, en este caso, para rectificar el contenido de los asientos registrales en perjuicio de tercero, sin perjuicio del ejercicio de las acciones que se estimen procedentes.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 11 de octubre de 2016. El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállego.