

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCR010296

**RESOLUCIÓN de 27 de agosto de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Cuevas del Almanzora, por la que se suspende la inscripción de una solicitud de inclusión en el registro de la propiedad de una zona arqueológica declarada bien de interés cultural.**

(BOE de 28 de septiembre de 2020)

**SUMARIO:**

**Registro de la Propiedad. Constancia registral de la condición de Bien de Interés Cultural y Zona Arqueológica. Identificación de las fincas. Calificación registral. Cumplimiento por la Administración de las resoluciones judiciales.**

Debe recordarse la doctrina basada en la diferenciación entre normas de naturaleza registral, reguladoras netamente de requisitos de inscripción, y cuya competencia estatal no se discute, y normas de carácter material o sustantivo, donde pueden tener aplicación preferente las normas autonómicas, dictadas en ejercicio de sus competencias exclusivas y cuyo régimen propio deberá ser respetado también a efectos de inscripción. En el caso de este expediente, prevista en la normativa autonómica la constancia registral («inclusión») de la circunstancia de la previa inscripción de un inmueble en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, **habrá que atender a las disposiciones de la Ley Hipotecaria para determinar en qué modo puede «incluirse» tal circunstancia afectante a determinadas fincas en los libros del Registro de la Propiedad.** Por ello, no puede compartirse que no se pretende la «inscripción» diferenciando este término de la «inclusión» a la que se refiere la norma autonómica, argumentando que tal «inclusión» equivale a una constancia registral en general que persigue dar seguridad jurídica a eventuales negocios jurídicos sobre las fincas afectadas por el yacimiento arqueológico, así como evitar que se frustren los derechos de la Administración de tanteo y retracto. **Tal constancia registral en general no está contemplada en la legislación hipotecaria, debiendo en todo caso ajustarse la pretensión de acceso al registro, amparada en la norma autonómica, a los tipos de asientos previstos en la legislación hipotecaria.**

Siendo la Administración Pública condenada en un proceso contencioso-administrativo la encargada legalmente de ejecutar la sentencia recaída en el mismo, la actividad que al efecto despliegue se materializará necesariamente en uno o varios actos administrativos que habrán de ajustarse a los términos de aquélla. Serán pues los términos de la sentencia a ejecutar los que determinen la clase y el contenido de los actos que deba dictar la Administración Pública condenada por aquélla a fin de llevarla a efecto. **La calificación por el registrador de la Propiedad de los documentos administrativos** en los que se recojan actos dictados en ejecución de una sentencia contencioso-administrativa, cuando éstos sean susceptibles de causar algún asiento registral, habrá de modularse en función de la clase y contenido de éstos.

Así, si el documento recoge uno o varios actos nuevos de contenido positivo en sustitución de los judicialmente declarados nulos, ya sea por haberse subsanado los vicios procedimentales determinantes de dicha declaración, ya sea porque la Administración haya optado por ello en lugar de limitarse a declarar formalmente la desaparición jurídica de los actos viciados, la calificación por el registrador se realizará con plenitud, alcanzando a todos los extremos del artículo 99 del Reglamento Hipotecario. En cambio, si el acto administrativo reflejado en el documento que ingresa en el Registro es puramente negativo, limitado a reproducir miméticamente el fallo de la sentencia que decreta la nulidad del acto o actos impugnados, difícilmente podrá exigirse que el mismo se haya dictado respetando los trámites e incidencias esenciales propias de un acto de contenido positivo. El acto en este caso no entraña ninguna innovación en el mundo jurídico y por tanto no cabe exigir a la Administración que lo dicta que respete las mismas garantías procedimentales que son propias de los actos positivos. En resumen, la **calificación registral negativa** de un acto así no podrá fundarse en la omisión o realización defectuosa de «trámites o incidencias» que la Ley impone como esenciales a cualquier innovación jurídica por parte de la Administración.

**PRECEPTOS:**

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 1, 2, 9, 20, 21 y 38.

Ley Andalucía 14/2007 (Patrimonio Histórico), arts. 12 y 17.

En el recurso interpuesto por doña E. C. C., Delegada Territorial de las Consejerías de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Almería, contra la nota de calificación

del registrador de la propiedad de Cuevas del Almanzora, don Íñigo Mateo Villa, por la que se suspende la inscripción de una solicitud de inclusión en el registro de la propiedad de una zona arqueológica declarada Bien de Interés Cultural.

### Hechos

#### I

Mediante oficio expedido el 17 de enero de 2020 por doña E. C. C., Delegada Territorial de las Consejerías de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Almería, se solicita la inclusión en el Registro de la Propiedad de la Zona Arqueológica de Villaricos, declarada Bien de Interés Cultural.

#### II

Presentado dicho documento en el Registro de la Propiedad de Cuevas del Almanzora, es objeto de calificación negativa, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos jurídicos: «Con fecha 24 de enero de 2020, se presenta en este Registro, Solicitud de inclusión Zona Arqueológica de Villaricos, suscrita por doña E. M. C. C., el día 17 de enero de 2020, bajo el asiento 884 del Diario 77; El Registrador de la Propiedad que suscribe, de conformidad con el artículo 18 de la L. H. en virtud de las reseñadas diligencias, ha procedido a la calificación negativa de este documento, de acuerdo con los siguientes:

#### Fundamentos de hecho y de Derecho:

Conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 de su Reglamento, el Registrador califica bajo su responsabilidad los documentos presentados, extendiéndose la calificación -entre otros extremos- a «los obstáculos que surjan del Registro», a «la legalidad de sus formas extrínsecas de los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción», a «las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos» y a «la no expresión, o la expresión sin claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad».

En el caso que nos ocupa se presenta título administrativo acompañado de resolución en el BOJA por el que se indica «instar la modificación del asiento de este inmueble en el registro de la propiedad» refiriéndose a la modificación de la condición jurídica administrativa como zona arqueológica de ciertos inmuebles por razón de una sentencia. El asiento registral no puede practicarse por tres razones insubsanables. Por la primera, se acompaña BOJA en que se menciona la resolución judicial pero no se acompaña ésta de manera que pueda calificarse que la misma se dirigió, en la condición de demandado, al titular registral, dándose así cumplimiento a lo previsto en el artículo 20 LH y 24 CE; por la segunda, no se acompañan números de fincas registrales que permitan identificar las que deban quedar afectadas por el asiento que se pretenda y cuya referencia debe resultar de la sentencia y no de acto administrativo, salvo que este último se interponga de manera independiente de la sentencia, en cuyo caso habrá de ser igualmente notificado a los eventuales titulares registrales; tercero y último, para el caso de que la condición de yacimiento arqueológico afecte a parte de las fincas registrales inscritas, resulta recomendable que se aporte plano con geovértices UTM en formato GML a fin de poder calificar su alcance físico y conservar en este registro su superficie para ulteriores calificaciones de operaciones jurídicas sobre fincas colindantes a fin de salvaguardar los intereses de la administración pública. Por añadidura, aún mejor sería que la administración pública inste la georreferenciación completa de cada finca registral y después solicite la constancia de los geovértices de los yacimientos si bien no realizar esto último no impide la inscripción.

#### Resolución:

Ha decidido suspender la inscripción de lo solicitado por los motivos expresados.

Contra esta calificación (...). Cuevas del Almanzora, 10 de febrero de 2020. El Registrador. [CSV de firma electrónica de fecha 10 de febrero de 2020]

#### III

Doña E. C. C., Delegada Territorial de las Consejerías de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Almería, interpuso recurso contra la anterior calificación mediante escrito de fecha 9 de marzo de 2020, que tuvo entrada en el citado Registro el día 11 de marzo, en el que alega lo siguiente:

#### «Hechos:

Primero. Con fecha 22 de enero de 2020 esta Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Almería presentó en el Registro de la Propiedad de Cuevas del Almanzora solicitud instando la inclusión en el registro de la propiedad de los inmuebles catalogados como "zona arqueológica de Villaricos" declarada como Bien de Interés Cultural, tipología yacimiento arqueológico, mediante Orden de 14 de febrero de 2005 cuya delimitación quedaba definitivamente establecida mediante Sentencia 918/13 del Tribunal Superior de Justicia de Granada, confirmado por STS 127/2013, cuya ejecución de sentencia se materializa mediante Orden de la Consejería de Cultura de 13 de marzo de 2016 (BOJA 26 de enero de 2016), especificando a tal efecto las parcelas catastrales afectadas por la delimitación definitiva depurada en sede judicial.

Junto a la referida solicitud de inclusión en el registro de los inmuebles catalogados como zona arqueológica de (...), en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, se acompañó Certificado del Secretario General de Cultura, así como Orden de 13 de enero de 2016, por la que se modifica parcialmente, en ejecución de ST el yacimiento de Villaricos.

Dicha solicitud tuvo entrada en el registro de la propiedad con fecha 24 de enero de 2020.

Segundo. La Orden de 13 de enero de 2016, por la que se modifica parcialmente, en ejecución de la Sentencia Judicial 918/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de marzo de 2013 y la Sentencia 1127 /2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 6 de marzo de 2015, la Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005, por la que se resuelve inscribir, con carácter específico, en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como Zona Arqueológica, el yacimiento de Villaricos, sito en Cuevas del Almanzora, Almería, delimita claramente la zona arqueológica de acuerdo con el siguiente tenor literal: (...)

Tercero. El 14 de febrero de 2020 tiene entrada en registro de esta Delegación Territorial de Fomento, Infraestructuras, Ordenación del Territorio, Cultura y Patrimonio Histórico de Almería Resolución de 10 de febrero de 2020 del Registro de la Propiedad de Cuevas del Almanzora de suspensión de la inscripción de lo solicitado por los motivos expresados: (...)

#### Fundamentos jurídicos:

Primero. La competencia para instar la inclusión en el registro de la propiedad del yacimiento arqueológico de Villaricos viene establecida en el apartado 2 de la Resolución de 15 de julio de de [sic] 2008, de la Dirección general de Bienes Culturales, por la que se delegan competencias en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería determinadas competencias en materia de Patrimonio Histórico (BOJA 156 de 6 de agosto). Según la DT 2.ª de Decreto 108/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico "Las delegaciones de competencias en materia de cultura, patrimonio histórico y memoria democrática que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este Decreto, continuarán desplegando su eficacia en tanto en cuanto no se efectúen nuevas delegaciones o se revoquen las existentes por los órganos que resulten competentes para ello con arreglo a lo dispuesto en este Decreto, prevaleciendo en caso de divergencia las delegaciones de competencias efectuadas por la extinta Consejería de Cultura".

Segundo. El artículo 12 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía establece en su apartado primero que "la Consejería competente en materia de patrimonio histórico instará la inclusión gratuita en el Registro de la Propiedad de la inscripción de los bienes inmuebles en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Las personas responsables de este Registro adoptarán en todo caso las medidas oportunas para la efectividad de dicha inscripción".

El apartado 2 del [sic] El artículo 12 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, concluye que «será título suficiente para efectuar dicha inclusión la certificación administrativa expedida por la citada Consejería en la que se transcriba la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. La certificación contendrá los demás requisitos previstos en la legislación hipotecaria».

Tercero. La solicitud al Registro de la propiedad de Cuevas del Almanzora de la inclusión de las fincas que conforman el yacimiento arqueológico de Villaricos, representa un mandato legal (artículo 12 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía) que corresponde instar a la administración cultural andaluza.

Dicha inclusión, no lesiona la competencia estatal de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.8 CE) al referirse la ley andaluza al término "inclusión" en el registro de la propiedad, que no consiste en una "inscripción" en sentido estricto, sino que inclusión equivale a constancia registral en general que persigue dar seguridad jurídica a eventuales negocios jurídicos sobre las fincas afectadas por el yacimiento arqueológico de Villaricos, así como evitar que se frustren los derechos de la Administración de tanteo y retracto del art 17 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Por tanto, la inclusión en el registro de la propiedad de Cuevas [sic] solicitada no debería de haber sido rechazado por los motivos expresados en la resolución de 20 de febrero de 2020 del Sr. registrador de la propiedad de Cuevas del Almanzora ahora impugnada, ya que tal petición de inclusión en el registro del yacimiento

arqueológico de Villaricos se ciñe a lo dispuesto en el artículo 12 de ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, para cuyo cumplimiento esta Delegación Territorial aportó (...):

- Solicitud de la Delegada Territorial.
- Certificado del Secretario General de Cultura.
- Orden de 13 de enero de 2016, por la que se modifica parcialmente, en ejecución de ST el yacimiento de Villaricos.

De modo que analizados los motivos expresados por la resolución de 20 de febrero de 2020 para suspender la inclusión en el registro de las fincas que conforman el yacimiento arqueológico de Villaricos, (motivos transcritos en el hecho 3.º de este recurso) esta Delegación Territorial entiende que sobrepasan las condiciones que exige la ley para que el Sr. registrador de la propiedad proceda a su inclusión. Asimismo, no queda margen de duda para concluir que la Administración cultural no haya identificado los bienes a incluir en el registro de la propiedad de forma clara e inequívoca teniendo en cuenta tanto el artículo 12 de la ley 14/2007, de 26 de noviembre, como las previsiones del artículo artículo [sic] 35.2 del Reglamento 19/95, de 7 de febrero, de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía que establece: "En el caso de Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas o Lugares de interés Etnológico, la identificación del ámbito se realizará mediante la enumeración de las parcelas catastrales afectadas y el señalamiento de líneas poligonales cerradas basadas en vértices referidos a coordenadas U. T. M., o elementos o puntos de referencia inequívoca recogidos en la cartografía obrante en el expediente, o cualquier otro medio que permita su inequívoca identificación".

En su virtud, suplico que, teniendo por presentado este escrito, lo admita a trámite junto con los documentos que acompaña y dé por interpuesto recurso gubernativo ante la Dirección General de los Registros y del Notariado solicitando que se levante la suspensión de la inclusión de las fincas catalogadas como bien de interés cultural, modalidad yacimiento arqueológico de Villaricos en el registro de la propiedad de acuerdo con la delimitación establecida en la Orden de 13 de enero de 2016, por la que se modifica parcialmente la Orden de la Consejería de Cultura de 14 de febrero de 2005, en ejecución de la Sentencia Judicial 918/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo con sede en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 11 de marzo de 2013 y la Sentencia 1127/2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 6 de marzo de 2015. La delegada territorial. Fdo. E. M. C. C. »

#### IV

El registrador de la propiedad de Cuevas del Almanzora, emitió informe confirmando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1, 2, 9, 20, 21 y 38 de la Ley Hipotecaria; artículos 12 y 17 de la Ley 14/2007 de 26 de noviembre del Patrimonio Histórico de Andalucía y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 28 de octubre de 2013, 21 de abril de 2015, 6 de mayo y 11 de octubre de 2016, 25 de abril, 16 de mayo y 25 de octubre de 2018 y 25 de julio de 2019.

1. Es objeto de este expediente decidir si puede hacerse constar en el Registro de la Propiedad la condición de Bien de Interés Cultural y Zona Arqueológica de una determinada porción de territorio, identificada mediante un listado de coordenadas y una enumeración de un elevado número parcelas catastrales, invocando al efecto la Ley 16/1985 de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español y la Ley 14/2007 de 26 de noviembre del Patrimonio Histórico de Andalucía.

El registrador deniega la operación solicitada oponiendo que la resolución en la que se acuerda ha sido afectada por una sentencia judicial que se cita en la resolución administrativa pero no se acompaña; que no puede calificarse si el titular registral fue demandado; que no constan los números de fincas que permitan identificar cuáles resultan afectadas; que también debe constar que el acto administrativo ha sido notificado a los titulares registrales y, por último, que falta determinar con plano en formato GML la parte afectada de las fincas, en el caso en que resulten afectadas parcialmente. Añade el registrador la conveniencia de aportar la georreferenciación completa de cada finca registral.

La recurrente alega que la solicitud es un mandato legal que corresponde instar a la administración cultural andaluza; que la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía se refiere al «término "inclusión" en el registro de la propiedad, que no consiste en una "inscripción" en sentido estricto, sino que inclusión equivale a constancia registral en general que persigue dar seguridad jurídica a eventuales negocios jurídicos sobre las fincas afectadas por el yacimiento arqueológico así como evitar que se frustren los derechos de la Administración de tanteo y retracto previstos en la misma Ley»; que no hay duda de que se hayan identificado los bienes a incluir en el registro de la



propiedad de forma clara e inequívoca teniendo en cuenta el artículo 12 de la Ley 14/2007 y el artículo 35.2 del Reglamento 19/95, de 7 de febrero, que se refieren a que «la identificación del ámbito se realizará mediante la enumeración de las parcelas catastrales afectadas y el señalamiento de líneas poligonales cerradas basadas en vértices referidos a coordenadas U.T.M., o elementos o puntos de referencia inequívoca recogidos en la cartografía obrante en el expediente, o cualquier otro medio que permita su inequívoca identificación».

2. El artículo 12 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía dispone «1. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico instará la inclusión gratuita en el Registro de la Propiedad de la inscripción de los bienes inmuebles en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Las personas responsables de este Registro adoptarán en todo caso las medidas oportunas para la efectividad de dicha inscripción. 2. Será título suficiente para efectuar dicha inclusión la certificación administrativa expedida por la citada Consejería en la que se transcriba la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. La certificación contendrá los demás requisitos previstos en la legislación hipotecaria».

Sin que proceda en el ámbito del recurso gubernativo discutir cuestiones sobre si la normativa autonómica respeta la competencia estatal de ordenación de los registros públicos (art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución), debe recordarse la doctrina asumida por esta Dirección General basada en la diferenciación entre normas de naturaleza registral, reguladoras netamente de requisitos de inscripción, y cuya competencia estatal no se discute, y normas de carácter material o sustantivo, donde pueden tener aplicación preferente las normas autonómicas, dictadas en ejercicio de sus competencias exclusivas y cuyo régimen propio deberá ser respetado también a efectos de inscripción.

En el caso de este expediente, prevista en la normativa autonómica la constancia registral («inclusión») de la circunstancia de la previa inscripción de un inmueble en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, habrá que atender a las disposiciones de la Ley Hipotecaria para determinar en qué modo puede «incluirse» tal circunstancia afectante a determinadas fincas en los libros del Registro de la Propiedad.

A tal efecto, el artículo 9 de la Ley Hipotecaria dispone en su letra a) que «cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera. Por ello, no puede compararse el argumento de la recurrente que alude a que no se pretende la “inscripción” diferenciando este término de la “inclusión” a la que se refiere la norma autonómica, argumentando que tal “inclusión” equivale a una «constancia registral en general que persigue dar seguridad jurídica a eventuales negocios jurídicos sobre las fincas afectadas por el yacimiento arqueológico de (...), así como evitar que se frustren los derechos de la Administración de tanteo y retracto».

En este punto debe matizarse que tal «constancia registral en general» no está contemplada en la legislación hipotecaria, debiendo en todo caso ajustarse la pretensión de acceso al registro, amparada en la norma autonómica, a los tipos de asientos previstos en la legislación hipotecaria.

Recuérdese que en relación con las fincas registrales la Ley Hipotecaria adopta el criterio de llevar los Registros por fincas, abriendo un registro particular o folio registral destinado a concentrar el completo historial jurídico de cada finca inmatriculada. Es el denominado sistema de «folio real» que impone el artículo 243 de la Ley Hipotecaria. El artículo 7 de la misma Ley, por su parte, dispone que «la primera inscripción de cada finca en el Registro de la propiedad será de dominio», y el artículo 8, párrafo primero, añade que «cada finca tendrá desde que se inscriba por primera vez un número diferente y correlativo». La finalidad de este sistema de concentración del historial jurídico de cada finca ya lo explicaba la antigua Resolución de este Centro Directivo de 11 de abril de 1928 al señalar que las exigencias del Registro de la Propiedad, derivadas del principio de publicidad, determinan que «cada finca o entidad hipotecaria aparezca inscrita bajo folio y número especial con objeto de que las terceras personas a quienes la inscripción interese sepan dónde han de encontrar cuanto al inmueble haga relación y cuanto defina su situación jurídica, sin temor a las limitaciones consignadas en otros asientos diferentes».

Y ello sin perjuicio de tal zona arqueológica pueda figurar en la aplicación informática para el tratamiento de representaciones gráficas prevista en el artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria, homologada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, que permite «relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».

Por otra parte, no cabe duda de que la publicidad registral que se pretende de esta situación administrativa debe sujetarse a los requisitos previstos en la legislación hipotecaria, en particular, los que resultan del principio de especialidad registral conforme al cual deben quedar perfectamente determinados las circunstancias de las personas, fincas y derechos inscritos. Así, el artículo 21 de la Ley Hipotecaria dispone que «los documentos relativos a contratos o actos que deban inscribirse expresarán, por lo menos, todas las circunstancias que necesariamente debe contener la inscripción y sean relativas a las personas de los otorgantes, a las fincas y a los derechos inscritos».

En tal sentido, el mismo precepto de la normativa autonómica que invoca la recurrente también señala que «la certificación contendrá los demás requisitos previstos en la legislación hipotecaria».

3. Como ha señalado la Dirección General de los Registros y del Notariado (cfr., por todas, Resolución de 25 de abril de 2018), hay que recordar que en cuanto al alcance de la calificación registral de los documentos administrativos esta Dirección General ha tenido oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones -vid. por

todas las Resoluciones de 30 de noviembre de 2016 y 2 de abril de 2018-. 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 según la cual, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo respecto del 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 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, y 38 y 39 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), 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 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, corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora 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. Y como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992, no ha de importar, para negar en su caso la inscripción, que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro sólo deben llegar actos plenamente válidos, máxime si la posible anulabilidad está establecida en interés y garantía del titular registral para evitar su indefensión.

Recuérdese que el artículo 38 de la Ley Hipotecaria establece como presunción «iuris tantum» que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, presunción que opera «a todos los efectos legales», y que, como consecuencia de lo anterior, 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 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 la Ley cuando haya de perjudicar a tercero.

Esta doctrina no supone desconocer que a la calificación de los actos y documentos administrativos, de modo coherente con su presunción de validez y eficacia -artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- y la propia potestad administrativa de autotutela, con el alcance al que se refiere el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, se le aplican también los efectos que señala el artículo 101 del Reglamento Hipotecario, cuyo párrafo primero establece que «la calificación de los documentos presentados en el Registro se entenderá limitada a los efectos de extender, suspender o denegar la inscripción, anotación, nota marginal o cancelación solicitada, y no impedirá el procedimiento que pueda seguirse ante los Tribunales sobre la validez o nulidad del título o sobre la competencia del juez o Tribunal, ni prejuzgará los resultados del mismo procedimiento». Ello resulta coherente con el artículo 106 de la Constitución que determina que sólo los jueces y tribunales pueden controlar la legalidad de la actuación administrativa, y por eso la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, establece en su artículo 2 que será esta jurisdicción la competente para entender de todas las cuestiones que se susciten en relación con la validez o legalidad de los actos o disposiciones de las corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas -cfr. también el artículo 64 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana-.

En definitiva, por imponerlo así el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, la calificación registral de los documentos administrativos se ha de extender entre otros extremos, a «la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido», «a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento» y «a la relación de éste con el titular registral», lo que no supone pronunciamiento definitivo alguno en cuanto a la validez intrínseca del acto administrativo cuya inscripción se pretende, que queda reservado a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

4. Se plantea como defecto en la calificación si es preciso acompañar la resolución judicial en ejecución de la cual se dictó la Orden de 13 de enero de 2016 por la que se modifica parcialmente la delimitación de la zona arqueológica fijada en la anterior Orden de 14 de febrero de 2005.

El artículo 103.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que: «La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia».

Por su parte el artículo 104.1 establece: «1. Luego que sea firme una sentencia, el secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquel».

Finalmente, el artículo 107, apartado 1, en redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, dispone en relación con la ejecución de las sentencias firmes dictadas por los tribunales de dicho orden jurisdiccional que «si la sentencia firme anulase total o parcialmente el acto impugnado, el secretario judicial dispondrá, a instancia de parte, la inscripción del fallo en los Registros públicos a que hubiere tenido acceso el acto anulado...».

Todo ello es consecuencia de lo dispuesto por el artículo 118 de la Constitución, a cuyo tenor «es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto». De acuerdo con ello, el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, dice que: «2. Las Administraciones Públicas, las autoridades y funcionarios, las corporaciones y todas las entidades públicas y privadas, y los particulares, respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y las demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes.» Añade a su vez el artículo 18.2 que: «Las sentencias se ejecutarán en sus propios términos».

De todo lo expuesto se desprende que, siendo la Administración Pública condenada en un proceso contencioso-administrativo la encargada legalmente de ejecutar la sentencia recaída en el mismo, la actividad que al efecto despliegue se materializará necesariamente en uno o varios actos administrativos que habrán de ajustarse a los términos de aquélla. A la naturaleza jurídica de tales actos administrativos se ha referido desde antiguo la jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 8 de febrero de 1982 afirmaba que: «...el hecho de que, entre los privilegios de la Administración, instrumentalizados para el más idóneo funcionamiento de la misma, cuya meta final es el servicio a la comunidad, se cuente con el de que sea ella misma quien proceda a la ejecución de las sentencias, en los procesos en que haya sido parte, esto es, en los de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, provoca el que en el procedimiento de ejecución, tenga que adoptar medidas, bien de puro hecho, pero muchas veces -las más- de carácter jurídico, o lo que es lo mismo, verdaderos actos administrativos, caracterizados por la nota de su especialidad: la de ser actos de ejecución lo que, normalmente, les priva de sustantividad propia, por ser puros medios o instrumentos, para la efectividad del fallo judicial, cuya razón de ser (la de la institución procesal) no es otra que la consecución de una paz justa, y con ello, una situación de seguridad jurídica, imposible de conseguir si las controversias o conflictos se prolongaran indefinidamente...».

Serán pues los términos de la sentencia a ejecutar los que determinen la clase y el contenido de los actos que deba dictar la Administración Pública condenada por aquélla a fin de llevarla a efecto. Así, si la sentencia se limita a declarar la nulidad del acto o actos administrativos objeto del recurso, ordenando su desaparición jurídica, bastará que la Administración condenada dicte un acto de contenido puramente negativo, limitándose a declararlo formalmente así. Si, por el contrario, la sentencia ordena la retroacción del expediente administrativo a un momento procedimental determinado, por haberse omitido un trámite esencial, la Administración habrá de proseguir aquél a partir del momento correspondiente, realizando todos los trámites preceptivos (incluyendo por supuesto el omitido) hasta dictar nueva resolución. Si, en fin, la Administración no se limita a expulsar del mundo jurídico el acto o actos declarados nulos por el tribunal, sino que dicta uno o varios actos nuevos en sustitución de aquéllos, estos últimos habrán de ser plenamente ajustados al ordenamiento jurídico, tanto en los aspectos formales como en su contenido material. La más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo hace referencia en este sentido a una «doble vía» para impugnar tales actos, constituida por un lado por el incidente del artículo 109 de la Ley Jurisdiccional, limitado a todas aquellas incidencias, incluidas las relativas al artículo 103.4 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que regulan la desviación de poder al momento de la ejecución, y que tienen por objeto determinar o comprobar que el nuevo acto se ajusta y cumple con lo ordenado y dispuesto por la sentencia firme; y por otro, por el cauce procesal general que faculta para interponer un recurso contencioso administrativo independiente, al amparo del artículo 45 de la misma Ley Jurisdiccional. En este segundo caso, por el contrario, los contornos son menos angostos, pues se puede alegar cualquier infracción normativa que ponga de manifiesto que dicho acto vulnera el ordenamiento jurídico (v. Sentencia del Tribunal Supremo -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta- de 8 de febrero de 2013).

Pues bien, entrando en el ámbito estrictamente hipotecario, la calificación por el registrador de la Propiedad, conforme al artículo 99 del Reglamento Hipotecario, de los documentos administrativos en los que se recojan actos dictados en ejecución de una sentencia contencioso-administrativa, cuando éstos sean susceptibles de causar algún asiento registral, habrá de modularse en función de la clase y contenido de éstos, de acuerdo con los diferentes supuestos que han sido expuestos más arriba.

Así, si el documento recoge uno o varios actos nuevos de contenido positivo en sustitución de los judicialmente declarados nulos, ya sea por haberse subsanado los vicios procedimentales determinantes de dicha declaración, ya sea porque la Administración haya optado por ello en lugar de limitarse a declarar formalmente la desaparición jurídica de los actos viciados, la calificación por el registrador se realizará con plenitud, alcanzando a todos los extremos del artículo 99 del Reglamento Hipotecario. En cambio, si el acto administrativo reflejado en el documento que ingresa en el Registro es puramente negativo, limitado a reproducir miméticamente el fallo de la sentencia que decreta la nulidad del acto o actos impugnados, difícilmente podrá exigirse que el mismo se haya dictado respetando los trámites e incidencias esenciales propias de un acto de contenido positivo. El acto en este caso no entraña ninguna innovación en el mundo jurídico y por tanto no cabe exigir a la Administración que lo dicta que respete las mismas garantías procedimentales que son propias de los actos positivos. En resumen, la calificación registral negativa de un acto así no podrá fundarse en la omisión o realización defectuosa de «trámites o incidencias» que la Ley impone como esenciales a cualquier innovación jurídica por parte de la Administración.

Aplicando lo anterior al caso que nos ocupa, observamos que la resolución objeto del documento calificado, Orden de 13 de enero de 2016, acuerda modificar parcialmente la inscripción en el Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz como Zona arqueológica del yacimiento de Villaricos y establecer los límites vigentes de la demarcación del Bien de Interés Cultural, todo ello conforme sendos fallos de la Sentencia 918/2013 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de marzo de 2013 y de la Sentencia 1127/2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2015.

Dicha resolución recoge un nuevo acto positivo de la Administración que, tal y como se ha señalado, efectúa una nueva delimitación de la zona arqueológica, excluyendo determinadas zonas de la misma, dando cumplimiento a las correspondientes resoluciones judiciales que resuelven sendos recursos interpuestos por los particulares afectados. Por tanto, este nuevo acto administrativo está sujeto plenamente a la calificación del registrador conforme a lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, sin que sea preciso aportar la resolución judicial en cuya virtud se dicta el acto administrativo, ya que el objeto de la calificación es el primer acto administrativo rectificado por este nuevo acto administrativo, extendiéndose tal calificación, como indica el registrador, a verificar que en el procedimiento administrativo han tenido la intervención correspondiente los interesados, según seguidamente se verá. No es objeto de calificación, por tanto, la propia resolución judicial que antecede al acto rectificador, no pudiendo extenderse la calificación, conforme al artículo 99 de la Ley Hipotecaria, a la cuestión de si se ajusta a ésta el nuevo acto administrativo o a si en la misma fueron demandados los titulares registrales. En primer lugar, porque el procedimiento judicial fue instado por los particulares y, en segundo lugar, porque con la calificación de su intervención en el procedimiento administrativo ya quedan salvaguardados sus intereses y la proscripción de su indefensión procesal en cuanto al procedimiento y acto administrativo que debe acceder al registro.

5. Sentadas tales premisas, y exceptuando la necesidad de aportar las resoluciones judiciales, el resto de la calificación debe ser confirmada en su totalidad.

En primer lugar, de los documentos administrativos que son objeto de calificación no resultan determinadas las fincas registrales afectadas por la delimitación la zona arqueológica catalogada como bien de interés cultural. El único dato identificativo aportado es una serie de referencias catastrales. Como ha reiterado este Centro Directivo, la referencia catastral es el código alfanumérico identificador que permite situar un inmueble inequívocamente en la cartografía oficial del Catastro. La constancia en el Registro de los datos de identificación catastral es una circunstancia más de la inscripción, conforme al artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria, sin que la referencia catastral sustituya a la descripción de la finca que figura en el Registro ni implique una incorporación inmediata del cambio de naturaleza, de linderos y superficie catastrales en el folio registral. Por ello el solo dato de la referencia catastral es totalmente insuficiente para identificar la finca registral conforme a las prescripciones de la legislación hipotecaria, y ello sin perjuicio de que puedan localizarse aquéllas fincas cuya referencia catastral conste en la inscripción. Por lo tanto, debe confirmarse la calificación en lo que se refiere a la falta de identificación de las fincas registrales a las que afecta, sin que pueda admitirse el argumento que esgrime la recurrente afirmando que la zona ha quedado delimitada con sus coordenadas de referenciación geográfica.

En segundo lugar, el documento hace referencia a parcelas afectadas totalmente y parcialmente. En este punto es también correcta la calificación cuando señala que debe quedar delimitada respecto de cada una de las fincas la forma en la que la misma queda afectada parcialmente, lo que puede lograrse con los datos georreferenciados de dicha porción afectada en cuanto a cada una de las fincas, o al menos debe describirse con las circunstancias previstas en los artículos 9 de la Ley y 51 del Reglamento Hipotecario.

En tercer y último lugar, no figura dato alguno relativo a los titulares afectados por la resolución, así como su intervención en el procedimiento. El acceso al registro de actuaciones que surten efectos frente al titular registral precisa que el procedimiento asegure que su posición jurídica es respetada así como la de aquellas personas en cuya esfera jurídica se van a desplegar. Lo contrario implicaría su indefensión y el desconocimiento flagrante del principio constitucional del derecho a la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos de aquellos a quienes el Registro reconoce derechos sobre el bien afectado.



El principio de tracto sucesivo establecido en el artículo 20 de la Ley Hipotecaria que, según reiteradísima doctrina de esta Dirección General, es trasunto del principio constitucional de proscripción de la indefensión (artículo 24 de la Constitución Española), impone que el procedimiento administrativo cuyo resultado ahora pretende acceder al Registro se haya entendido con los que, según el Registro, constan como titulares de dominio de las fincas afectadas que, además, lo son a todos los efectos legales de conformidad con el principio de legitimación que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador, en los términos que resultan de las anteriores consideraciones.

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, 27 de agosto de 2020. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.