

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

Española y de la Unión Europea

Iberoamericana

Extranjera

ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

EL DOMINIO PÚBLICO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD TRAS LA REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA POR LA LEY 13/2015

ANTONIO ALCÁNTARA MARTÍN
Universidad de Granada
antonioalcantaramartin@gmail.com

Cómo citar/Citation

Alcántara Martín, A. (2018).
El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la
reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015.
Revista de Administración Pública, 206, 243-289.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.09>

Resumen

El siguiente artículo trata de señalar la importancia y significación de la Ley 13/2015 respecto al Registro de la Propiedad en cuanto al dominio público. Se analizan los puntos novedosos de la nueva regulación y, además, dicho examen se acompaña de algunas sugerencias que permitan una mejor protección del demanio. Esta protección actualmente ha sido reforzada con la introducción de avances tecnológicos, como las bases gráficas, pero aún debe ser mejorada. La falta de una adecuada información registral puede originar responsabilidad para la Administración.

Palabras clave

Registro de la Propiedad; dominio público; Ley 13/2015; bases gráficas; responsabilidad de la Administración.

Abstract

This article is aimed to determine the importance and significance of the Law 13/2015 for Land Registry in Spain about public domain. The novel points that the

Law introduces in the legislation are analyzed and, in addition, this test is accompanied by the author's suggestions that would help for a better protection of public domain. Nowadays, this protection has been reinforced by the introduction of technological advances, such as Graphics Bases, but it must steel be improved. The lack of proper registry information can lead to the Administration's responsibility.

Keywords

Land Registry; public domain; Law 13/2015; Graphics Bases System; Administration's responsibility.

SUMARIO

I. LA LEY 13/2015: UN CAMBIO DE PARADIGMA. II. TRES NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 13/2015: 1. Notas marginales relativas a la situación administrativa de fincas concretas. 2. La representación gráfica de fincas. 3. La información territorial asociada. III. UN POSIBLE PROBLEMA: ¿SIGUE SIENDO OBLIGATORIA LA INSCRIPCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO? IV. EL ACCESO DEL DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: SU INSCRIPCIÓN: 1. Peculiaridades relativas a la inscripción de bienes públicos y a los demaniales. 2. El dominio público como objeto de inscripción registral: 2.1. *El dominio público en general*. 2.2. *El tercero frente al dominio público*. V. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO A TRAVÉS DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: INSCRIPCIÓN DE FINCAS COLINDANTES: 1. Protección mediante la representación gráfica de fincas demaniales. 2. Protección mediante la información territorial asociada relativa a fincas demaniales. 3. El principio de la protección del dominio público. VI. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN CUANTO AL ACCESO DEL DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: 1. El derecho a la información demanial. 2. La responsabilidad de la Administración por no suministrar adecuada información sobre el dominio público. 3. Función de la institución de la responsabilidad como mecanismo de cierre. 4. El problema de la falta de información si se realizan actos perjudiciales al dominio público. 5. Dos consideraciones finales en materia de responsabilidad de la Administración. VII. POSIBLES SITUACIONES DEL DOMINIO PÚBLICO RESPECTO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: 1. Dominio público y su representación gráfica inscritos. 2. Dominio público inscrito pero sin que se haya inscrito su representación gráfica. 3. Dominio público no inscrito, pero existiendo información territorial suministrada por la Administración. 4. Dominio público no inscrito, y sin información territorial. VIII. NECESIDAD TANTO DE CUMPLIR LA NORMATIVA VIGENTE COMO DE UNA NUEVA REGULACIÓN. IX. CONCLUSIONES.

I. LA LEY 13/2015: UN CAMBIO DE PARADIGMA

En el presente trabajo se analizan algunos aspectos de la reforma introducida en la legislación hipotecaria en el año 2015. Este examen se va a limitar a aquellas cuestiones que son relevantes en materia de protección del dominio

público. Pero, lógicamente, no cabe hacer dicho examen sin realizar, al menos, un bosquejo de la reforma introducida por la Ley 13/2015.

Se trata de una reforma ambiciosa, que persigue varias finalidades simultáneamente. Una de las primordiales, y que resulta evidente leyendo el título de la propia Ley¹, es la de establecer un sistema de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro. Esta coordinación es entendida no solo como un intercambio de información, sino que supone un importantísimo cambio en el funcionamiento del Registro. La principal novedad radica en el hecho de que tal coordinación se realiza utilizando información cartográfica, o sea, utilizando mapas, planos topográficos o representaciones gráficas. Con esta información y mediante la utilización de nuevos instrumentos tecnológicos, se persigue que la realidad física de las fincas quede reflejada en una representación gráfica, que no es sino una serie de coordenadas georreferenciadas que permite tanto su tratamiento informático como su visualización.

Para entender en qué consiste la coordinación entre Registro y Catastro, y qué es la representación gráfica de fincas de que habla la Ley, hay que partir de algunos precedentes. En primer lugar, debe recordarse que ya han existido intentos de coordinación del Registro y el Catastro². La necesidad de la coordinación es evidente: si ambas instituciones se refieren al territorio, no tiene sentido que una misma finca aparezca reflejada de forma distinta en cada una. Cada finca, por definición, tiene una única localización, una sola superficie y unos determinados linderos, con independencia de cuál sea su representación en el Registro o en el Catastro. Lo lógico es que ambos recojan la finca tal y como es en la realidad y, en fin, que no haya discrepancias (o, si las hay, que sean meramente transitorias). Sin embargo, la armonización entre Registro y Catastro es una vieja aspiración nunca culminada por completo, hasta ahora. En segundo lugar, hay que destacar que antes de la reforma de 2015 también existían intentos de utilizar bases o representaciones

¹ 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.

² El propio preámbulo de la Ley 13/2015 cita algunos de estos intentos: la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social; el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprobaron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística; la Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario; o el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

gráficas en el Registro³. Tampoco en este caso podía hablarse de un éxito total, en buena medida debido a la falta de obligatoriedad en el uso de tales representaciones gráficas.

La situación existente hasta la reciente reforma era tanto la falta de una adecuada coordinación Registro-Catastro como la carencia de un adecuado sistema de información o representación gráfica registral. Para mostrar dicha situación basta con poner un ejemplo. Cabe imaginar un solar cualquiera. Sobre el mismo coexistirían una información catastral y otra registral, que pueden describir el mismo solar de forma distinta. Además la información registral carecería, en la mayoría de los casos, de su pertinente representación topográfica. Por consiguiente, el solar del ejemplo estaría descrito en el Registro de forma meramente literal, señalando su situación, superficie y linderos, pero sin apoyo en ninguna imagen o representación cartográfica. Es claro que esta situación no es idónea para identificar y conocer cómo es en realidad dicho solar. Si hay un caso en que podemos aplicar el dicho de que «más vale una imagen que mil palabras» sería precisamente en este supuesto.

Con la actual reforma se introduce, con carácter generalizado, la representación gráfica de las fincas. Es decir, se permite que en el Registro queden reflejados no solo la descripción de una finca, sino también su plano o cartografía. En muchos casos la utilización de tales planos tiene carácter obligatorio (por ejemplo si se inmatricula una finca o se alteran sus características físicas, como resulta del apartado b) del art. 9 LH). Y, congruentemente con la finalidad de coordinación con el Catastro, tal representación en muchas ocasiones tiene su origen o utiliza la correspondiente catastral.

En resumen, la Ley de reforma de 2015 busca expresamente la coordinación entre el Registro y el Catastro. Para ello dota al Registro de un nuevo mecanismo que es el de incorporar y utilizar un sistema de representación gráfica. Este sistema es el que debe permitir que la representación de una misma finca sea igual tanto en el Catastro como en el Registro. Pero en realidad este mecanismo trasciende la finalidad de mera coordinación entre ambas instituciones. Esto puede comprobarse fácilmente examinando la nueva regulación que se hace en los arts. 198 y ss. LH de ciertos procedimientos que, en algunos casos, eran hasta ahora exclusivamente judiciales. La nueva regulación utiliza en profundidad los mecanismos de representación gráfica. Tanto es así que puede defenderse que estamos ante un cambio de paradigma: el Registro debe reflejar cómo son las fincas inscritas en la realidad, utilizando para ello su representación gráfica.

³ Como resultaba del art. 9 LH tras su reforma por la DA 28ª, de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

La importancia de la reforma es evidente. Pero podría plantearse hasta qué punto es trascendente en materia de protección del dominio público. Naturalmente, lo dicho hasta ahora es aplicable no solo a fincas pertenecientes a particulares, sino también a fincas demaniales, ya que toda finca puede ser objeto de representación gráfica. Pero más allá de esto, podría cuestionarse legítimamente si es o no cierto que la reforma sobresale en cuanto a dicho dominio público en sí mismo considerado. Es decir, habría que examinar si hay otros aspectos menos evidentes de la reforma que inciden directamente en la regulación del dominio público en su relación con el Registro de la Propiedad. Es a esta cuestión a la que se intenta dar una respuesta positiva en estas líneas. Hay que considerar que la actual normativa hipotecaria es especialmente relevante para la protección del dominio público, pero que, al mismo tiempo, suscita ciertas dudas que deben resolverse. No hay que olvidar que esta protección no es la finalidad básica de la reforma, pero sí es uno de sus elementos esenciales.

En todo caso, no hay que obviar el hecho de que la nueva regulación está presentando numerosas dificultades teóricas y prácticas. De ello da fe la existencia de numerosas resoluciones de la Dirección General de los Registros y el Notariado que han venido a completar, matizar e interpretar la reforma de 2015⁴. Sin duda, es una materia que requerirá en los próximos años de

⁴ Tres de ellas tienen alcance general: la Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la DGRN y de la DGC, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad; la Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015 de la DGRN sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria, operada por la Ley 13/2015, de 24 de junio; y la RDGRN de 2 de agosto de 2016, por la que se homologa la nueva aplicación informática registral. Además, existen no menos de 178 Resoluciones publicadas durante los dos primeros años de vigencia de la reforma y dictadas con ocasión de recursos contra la calificación registral que mencionan aspectos abordados por la reforma de 2015, la primera de fecha 1 de julio de 2015 [RJ 2015\3745], dictada incluso antes de la entrada en vigor de la reforma. Varias de estas resoluciones están relacionadas directamente con el dominio público (RRDGRN de 17 de noviembre de 2015 [RJ 2015\6059], 19 de febrero [RJ 2016\2979], 15 de marzo [RJ 2016\1349], 30 de mayo [RJ 2016\3031], 15 de junio [RJ 2016\4011], 23 de agosto [RJ 2016\5491], 14 [RJ 2016\4644] y 21 de septiembre de 2016 [RJ 2016\5263] y 8 de febrero [RJ 2017\907], 18 [RJ 2017\1593] y 26 de abril [RJ 2017\1884], 27 [RJ 2017\3772] y 30 de junio de 2017 [RJ 2017\4559]) u otros aspectos conexos (RRDGRN de 30 de marzo [RJ 2016\1276], 12 de abril [RJ 2016\3965], 11 [RJ 2016\5274] y 13 de octubre [RJ 2016\5275], 8 [RJ 2016\5923] y 22 de noviembre [RJ 2016\6120], 12 de diciembre de 2016 [RJ 2016\6568], 9 de febrero [RJ 2017\546], 29 de marzo [RJ

una considerable labor hermenéutica, además de una constante resolución de problemas prácticos.

II. TRES NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 13/2015

Para la adecuada comprensión de las cuestiones que tras la reforma inciden en la relación entre el dominio público y el Registro hay que examinar previamente tres conceptos novedosos introducidos por la reforma de 2015. De forma resumida, puede decirse que los mismos giran en torno a la representación gráfica de fincas, al reflejo registral de limitaciones administrativas que afecten a fincas concretas y, en último lugar, al acceso de la información territorial elaborada por las administraciones, sin que se practique asiento alguno. Es decir, son tres novedades sustantivas (representación gráfica, limitaciones administrativas e información territorial) que tienen un tratamiento registral distinto (inscripción, nota marginal y acceso puramente informático sin asiento alguno, respectivamente). Cada una de estas cuestiones se examinará a continuación en un apartado independiente, empezando por la regulación menos novedosa, que es la posibilidad de practicar ciertas notas marginales. Posteriormente se hará referencia a la representación gráfica, para concluir con el concepto quizá más novedoso, la información territorial. Este esquema permite además examinar las similitudes y las diferencias existentes entre la representación gráfica y la información territorial.

No obstante, es también necesario hacer una advertencia previa. Como se verá posteriormente, estos nuevos conceptos no suponen sustituir la inscripción del dominio público en el Registro tal y como era concebida hasta ahora. Lo que ocurre es que la normativa actual completa dicha inscripción con una mayor información: las ya mencionadas representación gráfica, notas marginales e información territorial suministrada por la Administración.

1. NOTAS MARGINALES RELATIVAS A LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE FINCAS CONCRETAS

La primera de las innovaciones señaladas está recogida en el párrafo segundo del apartado a) del art. 9 LH. Al señalar las circunstancias relativas a la descripción de las fincas inscritas, se indica que: «cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o

2017\1400], 7 [RJ 2017\1407] y 17 de abril [RJ 2017\1595], 4 de septiembre [RJ 2017\4346] y 10 de octubre de 2017 [RJ 2017\5172]).

administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera». En realidad, no es una novedad absoluta, ya que anteriormente otros preceptos recogían algunas notas marginales semejantes. Aun siendo esto cierto, la actual regulación puede revelarse muy útil, ya que aunque en distintas normas especiales se recogía la posibilidad de acceso al Registro de la Propiedad de la situación urbanística, medioambiental o administrativa relativa a una finca, no había hasta ahora una norma general que permitiera tal acceso.

Como ocurre con toda novedad, se plantean ciertas cuestiones problemáticas. Algunas tienen trascendencia práctica, como el determinar qué requisitos han de cumplirse para practicar dicha nota marginal (especialmente en cuanto a la participación del titular registral en el expediente administrativo que pueda desembocar en la práctica de la mencionada nota marginal), y los efectos jurídicos que produce la misma. Sin embargo, alguna otra cuestión dudosa tiene alcance general: ¿puede sustituirse la inscripción del dominio público por una nota marginal en la que se indique tal carácter respecto de una finca concreta? Para dar una respuesta a esta cuestión, hay que tener en cuenta que el presente precepto es una norma genérica que no ha venido a sustituir la regulación especial ya existente. Es decir, la regulación de la inscripción del dominio público sigue amparándose en las normas especiales existentes anteriormente, sin que deba entenderse que, por ejemplo, la determinación de que un bien es de dominio público deba hacerse por la reiterada nota marginal, sino que tendrá que inscribirse con arreglo a las normas específicas aplicables al caso concreto.

En cualquier caso, la nota marginal puede referirse a supuestos muy distintos, como a los usos urbanísticos que corresponden a una finca en concreto, a la inclusión de una finca en un determinado ámbito sujeto a protección medioambiental, a la calificación de un edificio como bien del patrimonio histórico o cultural, a la incorporación de una finca al Registro de huella de carbono (DA 2ª RD 163/2014, de 14 de marzo), así como otros supuestos dotados de regulación específica (como en los casos de viviendas de protección oficial o de declaración de suelos contaminados conforme a la Ley 22/2011, de 28 de julio)⁵.

2. LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE FINCAS

La segunda novedad introducida es la regulación de la representación gráfica de las fincas. Hay que recalcar su importancia, ya que dicha repre-

⁵ J. M. García García (2016), *La finca registral y el Catastro*, Pamplona: Aranzadi, 2016 (pág. 631).

sentación permite informar de las características de un predio, mediante su imagen cartográfica y, con ello, cumplir además otras funciones. Una de las más destacables es la de impedir que las fincas registrales se superpongan, o sea, que una invada a otra. Esta función preventiva resulta de los arts. 9 y 199 LH que regulan la incorporación o inscripción registral de las representaciones gráficas⁶. En ambos preceptos se establece la cautela de que no es posible la inscripción de una representación gráfica si coincide con otra ya inscrita⁷. La utilización de representaciones geográficas permite evitar de forma sencilla la superposición o invasión de fincas: bastará con comparar las imágenes cartográficas de la representación ya inscrita con aquella que se quiere inscribir, para determinar fácilmente si se produce o no solapamiento. Esta comparación se facilita enormemente con la utilización del correspondiente programa informático que la permita⁸.

Es necesario apuntar un par de cuestiones. Una de ellas es que la representación gráfica de las fincas es predicable respecto de todo tipo de fincas, incluidas las de dominio público. Ahora bien, como se ha indicado, la incorporación de tales representaciones no es obligatoria más que en los casos establecidos en la ley. Y aquí debe hacerse una crítica en cuanto a la aplicación de este criterio al dominio público. Si el demanio está ya inscrito, razonablemente carecerá de la correspondiente representación gráfica, porque hasta ahora no era necesaria, y la normativa no prevé que obligatoriamente se incorpore su representación gráfica. En realidad, la Ley Hipotecaria no establece la obligatoriedad de dicha incorporación más que respecto de ciertas operaciones, muchas de las cuales difícilmente tendrán lugar en cuanto a fincas demaniales: parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación,

⁶ El art. 9 LH señala los supuestos en que es obligatoria la incorporación de la representación gráfica para inscribir el acto («siempre que se inmatricule una finca, o se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos») y el 199 LH regula los supuestos de inscripción voluntaria. Es insoslayable señalar que en los supuestos de incorporación obligatoria de la representación gráfica del art. 9 LH, si no se puede realizar dicha incorporación, no cabe practicar el asiento correspondiente. El Registro, pues, queda cerrado a dicho acto, mientras no sea posible la misma.

⁷ En este sentido, tanto el párrafo 5º del apartado b) del art. 9 LH como el párrafo 4º del apartado 1º del art. 199 LH. En ambos preceptos también se exige que la representación gráfica no coincida, en todo o en parte, con el dominio público. Esta cuestión se tratará en un epígrafe posterior.

⁸ Programa o aplicación informática que fue homologada, como se señaló anteriormente, por la RDGRN de 2 de agosto de 2016.

división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde (en el ya examinado art. 9 b) LH). En los demás casos tal incorporación es potestativa. Hubiera sido deseable que la ley hubiera previsto no solo la inscripción del dominio público, sino también la incorporación de la representación gráfica de aquellas fincas demaniales ya inscritas. Con ello se obtendría una mejor protección del mismo, dadas las cautelas previstas legalmente en el caso de inscripción o incorporación de representaciones gráficas. Es decir, si la ley establece un mecanismo de protección para evitar la inscripción de fincas que invadan a otras colindantes y este sistema se basa en la utilización de sus representaciones gráficas, es lógico entender que se obtendrá mayor protección en los casos en que conste inscrita la representación gráfica de una finca (en este caso, una finca demanial).

La segunda cuestión que conviene aclarar es que la incorporación de la representación gráfica es predicable únicamente respecto de fincas ya inscritas o que se pretendan inscribir. Así resulta claramente del párr. 5º del apdo. b) del art. 9 LH, al señalar que dicha representación gráfica «será objeto de incorporación al folio real de la finca», y del art. 199 LH, que empieza señalando que «el titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica...». Es decir, no es posible que se incorpore al Registro una representación gráfica de una finca no inscrita. No obstante, la utilización de la información territorial, que se examinará a continuación, permite que cierta información relativa a fincas no inscritas puede tener acceso al Registro. Debe resaltarse esta última afirmación, pues se trata de una diferencia esencial entre dos conceptos básicos, la representación gráfica (relativa siempre a fincas inscritas) y la información territorial (relativa a una parte del territorio, esté o no inscrito).

Se puede observar que la finalidad última de la ley es evitar que se amparen posibles invasiones de fincas colindantes, para lo que se revela necesario impedir que las distintas representaciones gráficas queden superpuestas. Pero aquí existe una particularidad valiosísima respecto de la protección del demanio: no es necesaria la inscripción de su representación gráfica para proscribir su invasión. Por lo tanto, el dominio público no inscrito, el inscrito sin representación gráfica y el inscrito con representación gráfica ha de ser protegido siempre con ocasión de la incorporación de cualquier representación gráfica al Registro de la Propiedad. El examen de los mecanismos de protección del dominio público se realizará más adelante, con ocasión del examen de su inmatriculación y de la de fincas colindantes al mismo.

Se acaba de indicar que el legislador favorece la protección del dominio público, sea cual sea su situación registral. Pero puede surgir la duda de cómo puede producirse dicha protección si no consta previamente inscrita la repre-

sentación gráfica del demanio. Es decir, si el sistema establecido trata de evitar que con ocasión de la inscripción de una finca, o mejor dicho, con ocasión de la inscripción de su representación gráfica, se produzca una invasión o superposición con otra finca, ¿cómo puede evitarse esto si la finca protegida carece de representación gráfica inscrita? Una posible solución aparece reflejada en los párrafos siguientes del art. 9 LH, que recogen la tercera de las novedades referidas y que se examina a continuación.

3. LA INFORMACIÓN TERRITORIAL ASOCIADA

El último de los conceptos novedosos introducidos en la Ley Hipotecaria y al que se ha hecho referencia anteriormente es la llamada información territorial asociada. Es información porque se refiere a la publicidad o conocimiento de las características físicas de las fincas. Es territorial porque se remite a toda una porción del territorio reflejada cartográficamente. Y es asociada porque no es objeto de inscripción (a diferencia de la representación gráfica), sino que tiene acceso al Registro mediante su implementación en el sistema informático. Con ello se consigue que la información territorial sea tenida en cuenta a efectos de calificación, incluso si la misma no ha sido objeto de inscripción. Se deduce que la información territorial asociada también es una representación cartográfica, pero no es la representación gráfica registral, en cuanto que esta es la incorporada finca a finca en el Registro y forma parte de la correspondiente inscripción registral.

En efecto, para una adecuada calificación registral es posible acudir a representaciones gráficas distintas de las previamente incorporadas, o sea, pueden utilizarse representaciones cartográficas distintas de las representaciones gráficas registrales. Tales representaciones quedan incorporadas a la aplicación informática de que deben disponer los Registros de la Propiedad, de forma que puedan ponerse en comunicación con las representaciones gráficas registrales. Es decir, existe una aplicación informática en cada Registro, debidamente homologada y uniforme, que permite el manejo de las representaciones gráficas. Pero tal aplicación puede no solo utilizar las representaciones gráficas propiamente dichas (las relativas a fincas ya inscritas), sino también otras representaciones geográficas distintas. Estas otras representaciones configuran la denominada información territorial asociada.

La finalidad última de la aplicación informática resulta claramente establecida en la DA 1ª de la Ley 13/2015, y no es otra que la de permitir que el sistema de información gráfica registral pueda interoperar con otras «cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el

conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado». Es decir, mediante la aplicación informática es posible relacionar las fincas registrales con la información procedente de las administraciones públicas para prevenir, mediante la calificación registral, que se produzca la invasión del dominio público. E incluso sería posible expedir publicidad registral de las situaciones de colindancia con el dominio público⁹. La posibilidad de obtener información sobre el dominio público a través de la publicidad registral será examinada posteriormente, con ocasión del análisis que se hará de la responsabilidad de la Administración en esta materia.

Cabe señalar, a modo de conclusión, que tras la reforma hipotecaria de 2015 se permite incorporar al folio real de cada finca su representación gráfica, que es posible reflejar la situación jurídico-administrativa de la finca mediante nota marginal y que, además, puede utilizarse la información cartográfica ofrecida por la Administración, incluso en los casos en que la misma no sea objeto de inscripción. Todas estas novedades tienen especial incidencia en la protección del dominio público. Pero lo cierto es que el medio principal de protección del demanio sigue teniendo lugar por el mismo mecanismo que antes de la reforma: por su inscripción y con ocasión de la inscripción de fincas limítrofes al mismo. Ambos casos se reseñan en los dos epígrafes siguientes, aunque antes de examinar las particularidades de la inscripción del dominio público se va a hacer referencia en el apartado siguiente a una duda previa.

III. UN POSIBLE PROBLEMA: ¿SIGUE SIENDO OBLIGATORIA LA INSCRIPCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO?

Las relaciones entre el dominio público y el Registro de la Propiedad han sido muy variadas y cambiantes a lo largo del tiempo. Un problema planteado tradicionalmente ha sido la inscripción del demanio. Como en tantas materias, nuestro legislador ha ido adoptando posturas contradictorias, pasando de un extremo a otro: de no admitir la inscripción del dominio público, a establecerla con carácter general. Ya se ha señalado que tras la reforma introducida en la Ley Hipotecaria en 2015, se plantean algunos interrogantes. Algunos de estos son inéditos, pero también nos encontramos, sorprendentemente, con una cuestión que ya parecía superada: ¿es obligatoria la inscripción del dominio público en el Registro?

⁹ P. Fandos Pons (2016), *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales: la base gráfica registral*, Valencia: Tirant lo Blanch (pág. 670).

El problema se plantea en los términos siguientes. Después de diversos antecedentes legislativos, la vigente Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) estableció la obligatoriedad de la inscripción registral (así resulta claramente de su art. 36, que empieza estableciendo: «Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales...»). Este precepto se emplaza dentro de un capítulo destinado a regular «el régimen registral» (arts. 36 y ss.); además la Ley establece un plazo de cinco años para que se inscriban los bienes demaniales (DT quinta). De todo ello resulta que en el plazo de cinco años contados desde la entrada en vigor de la LPAP, las distintas administraciones debieron inscribir los bienes de dominio público de que fueran titulares, y si los registradores de la propiedad tuvieron conocimiento de la falta de inscripción de alguno de los mismos, debieron comunicarlo a dichas administraciones, a los efectos oportunos (art. 39 LPAP). Se trata, pues, de uno de los escasos supuestos en los que en nuestra legislación la inscripción es obligatoria, no meramente potestativa.

Más que cumplido el plazo para dicha inscripción obligatoria, se aprueba la Ley 13/2015. Como se ha señalado, la Ley tiene entre sus finalidades esenciales la de permitir que, de forma progresiva, se vayan incorporando al Registro de la Propiedad las coordenadas geográficas, o sea, la representación gráfica, de las fincas inscritas en el mismo. El concepto y trascendencia de dicha representación gráfica se han examinado anteriormente. Ahora basta con recordar que para obtener dicha incorporación se modifica, entre otros, el art. 9 de la Ley Hipotecaria. En este largo precepto hay un par de referencias al dominio público que inciden esencialmente en la idea de impedir que con ocasión de la inscripción de la representación gráfica de fincas registrales, pueda ampararse una posible invasión del dominio público. Hasta aquí, en principio, no surgen dudas sobre la obligatoriedad de inscripción de los bienes demaniales.

La regulación específica de los actos que dan lugar al acceso de la representación gráfica de las fincas al Registro de la Propiedad se encuentra esencialmente en otros preceptos (arts. 199, 203, 205 y 206 LH). Una nota común de los mismos es que intentan velar, en todo caso, por la protección del dominio público. En realidad, no se plantea claramente ninguna excepción a la obligatoriedad de la inscripción del dominio público en la regulación que estos preceptos dan respecto de la inscripción de la representación gráfica de fincas.

Sí se plantea alguna duda sobre la obligatoriedad de la inscripción del dominio público en otro par de preceptos: tanto el art. 9 LH (en el párr. 5º de su apdo. b) como el art. 199 LH (en el párr. 4º de su apdo. 1) señalan la necesidad de impedir que se inscriba una base gráfica que coincida o invada otra

base gráfica o el dominio público. Es decir, se distingue en dichos artículos lo que es la inscripción de la base gráfica de una finca (que requiere la previa inscripción de la misma) de lo que sería el dominio público. No obstante, es posible interpretar que lo que busca el legislador es verificar que se proteja el dominio público inscrito aunque carezca de representación gráfica, o sea, sin entrar a valorar si tal dominio público está o no inscrito.

El problema, o la duda, surge claramente de dos artículos también modificados en el año 2015. Se trata de dos normas aplicables a los mecanismos de inmatriculación o primera inscripción de fincas en el Registro de la Propiedad. En concreto, son los arts. 203 y 205 LH. En realidad dichos preceptos regulan dos supuestos distintos de inmatriculación, pero establecen la misma salvaguarda, que no es otra que la necesaria comunicación e intervención de las autoridades administrativas competentes, si existe una posible «coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas».

Es decir, con ocasión de la regulación de la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad el legislador admite la existencia de «(fincas) de dominio público que no estén inmatriculadas». ¿Es un mero *lapsus*? O, ¿estamos ante un caso en el que el legislador admite que se ha incumplido lo que ordenó en otra norma? Y ¿no supone esto una legitimación de la falta de inscripción registral del demanio? ¿No hubiera sido más acorde con la LPAP señalar la posible existencia de fincas de dominio público «que no estén *debidamente* inmatriculadas» como algo excepcional?

En realidad, cabe defender que la inscripción del dominio público sigue siendo obligatoria. No hay que olvidar que, en la práctica, persisten las mismas causas que han justificado tradicionalmente su inscripción. Además, la normativa especial que regula dicha inscripción no ha variado (así la LPAP, pero también la sectorial de Costas, Vías Pecuarias, Montes, etc.). En suma, hay que considerar que la inscripción del demanio sigue cumpliendo las mismas funciones protectoras que anteriormente. Lo único que resulta de estos preceptos es la reiterada necesidad sentida en nuestra legislación de proteger el dominio público en todo caso, sea cual sea su situación registral: esté o no inscrito el bien, se haya aportado o no su representación gráfica y exista o no información territorial asociada al mismo. Esta necesidad de protección tiene como conclusión lógica el entender que la inscripción del dominio público es lo que permite su mejor protección. La experiencia histórica ha demostrado que la ausencia de inscripción del dominio público determinó ciertos efectos nocivos, como las inscripciones fraudulentas por particulares de fincas que en realidad pertenecían al dominio público, espe-

cialmente en relación al demanio marítimo-terrestre de la mano del auge del fenómeno turístico¹⁰.

Una vez justificada la obligatoriedad de la inscripción del dominio público, puede examinarse cómo debe tener lugar legalmente. Una de las finalidades esenciales de dicha inscripción es la protección del demanio. Pero lo cierto es que tal protección tiene lugar no solo con ocasión de la inscripción de la finca que tenga tal carácter, sino también con ocasión de la inscripción de fincas cercanas al mismo. Ambas cuestiones se examinan en los dos epígrafes siguientes. No obstante, hay que recordar que la protección del dominio público tiene lugar tras la reforma de 2015 no solo mediante la inscripción entendida tal y como se regulaba anteriormente, sino también mediante los mecanismos previstos actualmente (especialmente mediante su representación gráfica y mediante la información territorial).

IV. EL ACCESO DEL DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: SU INSCRIPCIÓN

Tradicionalmente los bienes y derechos pertenecientes a las administraciones públicas han gozado de un régimen protector de carácter exorbitante establecido en el derecho administrativo. Un buen ejemplo es la llamada autotutela de la Administración sobre sus bienes, que incluye facultades de deslinde y de recuperación de oficio de la posesión. Actualmente existe también un régimen hipotecario propio. Aunque tradicionalmente se había señalado que una de las características del demanio era que no cabía su inscripción en el Registro de la Propiedad, terminó imponiéndose la opinión favorable a la registración del dominio público. Un factor fundamental para ello fue el art. 132 de la Constitución, que se refiere expresamente al dominio público y a su régimen jurídico.

La inscripción de los bienes y derechos que pertenecen a las distintas administraciones públicas, no solo demaniales sino también patrimoniales, se regula tanto en la normativa puramente hipotecaria como en la administrativa. Por ello cabe realizar el examen atendiendo a ambos grupos de normas, que no solo se complementan, sino que forman una verdadera unidad.

¹⁰ F. López Ramón (2012), *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Pamplona: Civitas (pág. 79).

1. PECULIARIDADES RELATIVAS A LA INSCRIPCIÓN DE BIENES PÚBLICOS Y A LOS DEMANIALES

Los bienes públicos gozan de un régimen privilegiado de inmatriculación e incluso de inscripción de actos posteriores a través de la certificación administrativa de dominio, elaborada por la propia Administración (arts. 206 LH¹¹ y 303 y ss. RH). Además, ciertos actos administrativos típicos tienen acceso reglado al Registro de la Propiedad, como por ejemplo los deslindes (art. 12, nº 2 RH) o las concesiones de dominio público (arts. 31 y 60 y ss. RH). Hoy es indiscutido que los actos administrativos pueden ser inscritos en el Registro, como señaló, hace ya algún tiempo, González Pérez¹². En general, los bienes públicos presentan ciertas variantes en su tratamiento registral, especialmente en cuanto a su adquisición (art. 24 RH) y su enajenación (arts. 20 a 23, 27 y 28 RH).

Dentro de los bienes públicos, los demaniales presentan a su vez sus propias peculiaridades hipotecarias. Las mismas están establecidas en su legislación especial. Destacan como ejemplos paradigmáticos de regulación, dado su complejo desarrollo normativo, el dominio público marítimo-terrestre y los montes catalogados. Lo cierto es que esta normativa presenta peculiaridades que afectan no solo a los bienes públicos demaniales, sino que contienen limitaciones aplicables a los predios colindantes con los mismos, aunque sean de propiedad privada (como se examinará en un epígrafe posterior).

Respecto a los efectos que se producen con la inscripción del dominio público, hay que considerar que, indudablemente, el régimen jurídico del bien inmueble demanial no se altera por su inscripción. Lo que ocurre es que la Administración además de las prerrogativas legales correspondientes a los bienes de dominio público, gozará también de la protección registral. Por ejemplo, legalmente no es posible disponer de un bien demanial si previamente no ha sido desafectado. Si el bien está inscrito en el Registro de la Propiedad se producirá el correspondiente cierre registral a todo acto dispositivo del mismo si no existe previa desafección. Con ello se da cumplimiento a la previsión legal y se refuerza la protección de dicho bien demanial. En todo caso, hay que entender que la normativa hipotecaria ha de aplicarse con la debida cautela. Por ejemplo, no se puede alegar frente a bienes demaniales la aplicación del art. 36 LH (prescripción *contra tabulas*) dado el carácter imprescriptible de los bienes de dominio público. O no cabrá practicar, en ningún caso, anotación

¹¹ Reformado por la Ley 13/2015.

¹² J. González Pérez (1974), «Los efectos de la inscripción de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 74, págs. 9-37.

preventiva de embargo sobre tales bienes, dada su natural inalienabilidad e inembargabilidad.

Es decir, la protección del dominio público inscrito puede tener lugar tanto a través de los medios típicos del derecho administrativo como de los previstos en la legislación hipotecaria. En todo lo demás, la inscripción del dominio público produce los efectos típicos que se observan respecto de cualquier finca que tenga acceso al Registro. Entre ellos, es posible incorporar su representación gráfica, al igual que ocurre respecto de la inscripción de cualquier inmueble.

En definitiva, hay que concluir que la inscripción del dominio público es un mecanismo más de los previstos legalmente para la defensa de los patrimonios públicos. Con la inscripción se pueden evitar posibles usurpaciones por parte de los particulares. Ello es así porque la publicidad material *erga omnes* que se consagra a través de la inscripción registral impide que puedan consolidarse derechos contrarios a la titularidad pública de los bienes. La protección registral se sumaría así a otros mecanismos protectores establecidos por las normas administrativas, como la vigilancia y tutela de los bienes, protección a través de las normas penales, deslindes administrativos o formación de inventarios o catálogos administrativos.

Sin embargo, existe alguna dificultad al aplicar la normativa en su conjunto, ya que puede llegar a producirse una colisión entre el régimen jurídico protector de los bienes públicos y las normas registrales ordinarias. Esta colisión puede tener lugar porque, en ciertos casos, la aplicación de las normas hipotecarias puede producir resultados opuestos a los pretendidos por las normas administrativas. Pero no cabe solucionar esta cuestión señalando criterios generales de resolución, sino que hay que acudir al examen de cada caso concreto. Así, puede comprobarse que en algunas ocasiones deben mantenerse las prerrogativas exorbitantes de la Administración. Por ejemplo, los bienes de dominio público (y, según el TC, los patrimoniales afectados a un uso o servicio público¹³) son inembargables. Ello determina que no quepa en ningún caso su embargo, lo que conlleva que no se aplique el art. 42.2ª LH. Sin embargo, en otras ocasiones, los asientos registrales pueden enervar algunos de los privilegios de la Administración respecto a sus bienes, por ejemplo, si algún asiento es contradictorio con el deslinde, en principio no deberá resultar afectado el derecho inscrito, al reconocerse a dicho deslinde efectos meramente posesorios¹⁴. También respecto al reintegro posesorio surgen algunas dificultades. Así, la STS de

¹³ SSTC 166/1998, de 15 de julio [RTC 1998\166] y 210/1998 de 27 de octubre [RTC 1998\210].

¹⁴ Aunque en la legislación sectorial (costas y vías pecuarias) se ha abierto paso la orientación contraria, prevaleciendo el deslinde no solo a efectos puramente posesorios.

3 de abril de 1979 [RJ 1979\1559] indica que la posesión alegada por una Corporación se halla contradicha por la presunción del art. 38 LH y cómo, en general, en el proceso de recuperación de oficio de los bienes públicos deben ser respetadas, en todo caso, las titularidades registrales.

2. EL DOMINIO PÚBLICO COMO OBJETO DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL

Ha quedado establecido claramente que el dominio público es objeto hoy día de inscripción registral y que la misma produce efectos que redundan en su protección. Sin embargo, no se ha perfilado con igual precisión el concepto de dominio público objeto de inscripción. En realidad, para establecer cómo el dominio público ha de tener acceso al Registro, lo primero que habría que hacer es determinar qué se entiende por dominio público: si se entiende que este no es sino una serie de bienes, el objeto de la inscripción serán tales bienes; pero si además se entiende que se incluyen dentro del dominio público derechos, limitaciones o principios distintos de tales bienes, es necesario examinar si es posible su acceso al Registro, mediante inscripción u otro mecanismo.

2.1. *El dominio público en general*

La cuestión planteada anteriormente entronca directamente con la conocida polémica doctrinal acerca de si el dominio público es o no un patrimonio o conjunto de bienes. Frente a la concepción, que puede calificarse de tradicional, que ha defendido que el dominio público es esencialmente un patrimonio propiedad de la Administración, distintos autores se han manifestado en contra de una visión puramente patrimonialista del dominio público¹⁵. Con ello se destacaría que la existencia de un interés público, más que el bien en sí mismo considerado, es lo que justifica la figura del dominio público.

¹⁵ Por ejemplo, examina la cuestión, inclinándose por una concepción no patrimonialista, L. Parejo Alfonso (2013), «La *summa divisio* de las cosas. Las cosas públicas: el patrimonio de las administraciones y el dominio público», en L. Parejo Alfonso y A. Palomar Olmeda (dirs.), *Derecho de los bienes públicos*, vol. I, Pamplona: Aranzadi, págs. 49-100 (pág. 89); y aboga por distinguir bienes de dominio público susceptibles de ser patrimonializados (los que sirven a algún servicio público, como los edificios públicos) de otros que no lo son (que serían bienes «colectivos», como el aire, mar o aguas continentales) A. Menéndez Rexach (2007), «El concepto de patrimonio de las Administraciones Públicas. Tipología de bienes públicos. La categoría del dominio público», en C. Horgué Baena (dir.), *Régimen patrimonial de las Administraciones Públicas*, Madrid: Iustel, págs. 41-84 (pág. 69).

Incluso sería posible entender que en ciertos casos el dominio público no recae sobre el bien en su totalidad, sino sobre derechos patrimoniales distintos de la propiedad¹⁶. Lo cierto es que esta discusión doctrinal acerca de si el dominio público es o no propiedad no está totalmente resuelta. La propia LPAP es ambigua en esta materia: por una parte utiliza el término «titularidad» en vez de «propiedad»¹⁷, admite expresamente la posibilidad de derechos de dominio público¹⁸, y señala¹⁹ la aplicación supletoria de las normas de derecho privado respecto del dominio público (lo que parece apuntalar la teoría patrimonialista del dominio público)²⁰.

No es el momento de examinar esta cuestión en profundidad. Pero parece indudable que sea cual sea la concepción del dominio público que se defienda, existe en nuestra legislación una cierta inmaterialización de la idea del demanio. El mismo concepto de dominio público puede utilizarse tanto en referencia a determinados bienes como a ciertos valores jurídicos dignos de salvaguarda. Es decir, parece posible incluir dentro de dicho dominio público no solo carreteras, edificios administrativos, costas o ríos, sino también la protección del medio ambiente, del paisaje, de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático o, en general, la protección del patrimonio histórico y cultural e, incluso, la ordenación del territorio. Este concepto amplio de dominio público permite justificar tanto aquellos casos en que se sustrae del patrimonio de los particulares ciertos bienes como los supuestos en que lo que se hace es imponer limitaciones y obligaciones a los titulares de los bienes, que conservan su propiedad, pero sujeta a tales limitaciones.

Por tanto hay dos posibilidades cuando hablamos de dominio público en general respecto de un bien concreto: que deba ser entendido en su totalidad como bien demanial o que simplemente se impongan ciertas limitaciones o servidumbres sobre su propiedad particular. En el primer caso, bastará constatar que se cumple con las características naturales propias del dominio público de que se trate, o justificar la existencia del interés público, a efectos de

¹⁶ Véase L. M. Díez Picazo (1982), «Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: “los iura in re aliena”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 35, págs. 651-655.

¹⁷ Pero frente a este posible argumento, puede alegarse que también utiliza el término «titularidad» en cuanto a los bienes patrimoniales, respecto de los que no hay duda de su propiedad a favor de la Administración.

¹⁸ Art. 5 LPAP.

¹⁹ Apdo. 4. del mismo art. 5 LPAP.

²⁰ R. Fernández Acevedo (2010), «El patrimonio de las Administraciones públicas: concepto y principios generales», en J. F. Mestre Delgado (dir.), *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*, 2ª edición, Madrid: La Ley, págs. 159-204 (pág. 185).

expropiación, para que el bien sea sustraído del tráfico jurídico y convertido en demanial. Es en el segundo caso, si no tiene lugar una pérdida total del dominio particular, cuando pueden surgir más problemas a la hora de establecer el esquema legal aplicable. En este caso el bien no pierde su carácter de bien de propiedad particular, pero queda sujeto a ciertas limitaciones que modifican su régimen jurídico. El propietario no puede ejercer plenamente su dominio, sino que queda sujeto a dichas limitaciones.

Las cuestiones señaladas tienen, lógicamente, incidencia registral. También desde un plano estrictamente hipotecario es sustancial la distinción entre bienes demaniales y limitaciones justificadas por razón del dominio público. En el primer caso, o sea, respecto de las fincas demaniales, es indudable que es posible su inscripción como bien de dominio público. En este caso se aplican las soluciones examinadas anteriormente. Pero surgen más dudas, dado que la legislación es más imprecisa, en los supuestos en que el dominio público recae no sobre la totalidad del bien sino sobre ciertas partes o derechos integrados en el mismo. En concreto, puede plantearse el problema de cómo afectan tales limitaciones al que adquiere una finca desconociendo la existencia de aquellas.

2.2. *El tercero frente al dominio público*

Uno de los principios hipotecarios más trascendentales es la protección del tercer adquirente conforme al art. 34 LH. Tal principio tiene alcance general, pero puede tener especial incidencia respecto de unas fincas demaniales o sujetas a limitaciones derivadas del dominio público. Es conocido que en este precepto se establece el denominado principio de fe pública registral, conforme al cual el tercero que adquiere de buena fe y a título oneroso es mantenido en todo caso en su adquisición, en los términos que resultan del precepto. No es el momento de analizar las complejas y distintas posibilidades que existen al contraponer este precepto, pensado esencialmente para el tráfico privado, con la protección del dominio público. Pero sí cabe pararse un momento para examinar en qué posición jurídica queda el que ha adquirido una finca que registralmente no aparece sujeta a limitación alguna, pero en realidad tiene carácter demanial o está sujeta a limitaciones legales derivadas del dominio público. El problema viene dado en cuanto que la solución que plantea el principio de fe pública puede ser contrario al establecido por la normativa administrativa. La legislación hipotecaria tiende a mantener a ultranza en su titularidad al adquirente de la finca, frente al sistema jurídico administrativo, que determina la aplicación en todo caso de los límites establecidos legalmente.

La regla general es que prevalecen dichas limitaciones legales frente a los pronunciamientos registrales, sin perjuicio de la posible responsabilidad administrativa que pudiera surgir, tal y como se examinará posteriormente. Pero

la cuestión quizás no debe enfocarse de esta manera, señalando la prevalencia de una normativa sobre otra. No cabe duda de que es posible defender que las limitaciones legales afectan a todo propietario, con independencia de que conociera o no su existencia. Pero, al mismo tiempo, es posible considerar que es más adecuado socialmente impedir que estas situaciones de desconocimiento se produzcan. Es decir, si se favorece la publicidad registral del dominio público y de las limitaciones que del mismo se derivan, no aparecerá tercero que, al adquirir una finca, desconociera su situación jurídica.

Es evidente que la inscripción del dominio público evita que pueda producirse dicha situación, ya que no es posible que aparezca un tercer adquirente de una finca que, por definición, está fuera del comercio jurídico y que, además, está inscrita como tal. Por tanto, si se ha producido la debida inscripción del bien demanial, es imposible que pueda surgir un tercero protegido registralmente. Con ello se habrá impedido cualquier posible conflicto entre la legislación hipotecaria y la de dominio público. No es posible, en definitiva, que pueda aparecer un tercero hipotecario que intente ampararse en los pronunciamientos registrales.

El problema se ciñe, por consiguiente, a las limitaciones o prohibiciones derivadas del dominio público. Hasta ahora el dominio público entendido en un sentido amplio, y no solo como bienes demaniales, no ha quedado suficientemente protegido a través del Registro de la Propiedad. Esto es así porque dichas limitaciones tienen un acceso mucho más complicado al Registro que los bienes inmuebles de dominio público. Respecto de estos, su inscripción no plantea muchos problemas: una vez determinado qué bien es de dominio público, puede procederse a su inscripción, en los términos señalados anteriormente. Sin embargo, las limitaciones es mucho más difícil que tengan reflejo registral. Una de las razones de esta dificultad se encuentra en el hecho de que dichas limitaciones pueden afectar a una pluralidad de bienes y en muchas ocasiones es difícil determinar qué fincas concretas están sujetas a las mismas. Así ocurre, por ejemplo, en los casos en que se establecen derechos de adquisición preferente respecto de bienes próximos o colindantes con fincas demaniales²¹.

Respecto de estas limitaciones, es necesario plantearse si actualmente existen mecanismos que permitan su conocimiento general a través del Registro de

²¹ Véase el art. 30.9 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras y art. 25.2 Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Ambos preceptos establecen derechos de adquisición preferente sobre fincas colindantes con el dominio público viario y con montes públicos, si bien no se establece cierre registral respecto de las enajenaciones de las primeras pero sí respecto de las colindantes con montes públicos (RDGRN de 26 de abril de 2017).

la Propiedad. De lo que se trata no es tanto de establecer su acceso al Registro para que tengan eficacia, sino de reconocer que la publicidad registral es un elemento esencial para el conocimiento público de la existencia de tales limitaciones. Es decir, la falta de reflejo registral no impedirá que sean eficaces tales limitaciones, pero es evidente que su publicidad registral ayudará a mejorar la seguridad jurídica. El posible adquirente de una finca podrá conocer de forma sencilla la existencia de servidumbres, limitaciones o afecciones, a través de la publicidad registral. Esta solución pasa por utilizar los nuevos mecanismos establecidos tras la reforma de 2015. Destaca por su utilidad la información territorial asociada, ya que la utilización de la planimetría aprobada por la Administración competente permite establecer qué fincas quedan afectadas por limitaciones administrativas. Estas limitaciones, que hay que insistir que producen efectos con independencia de su reflejo registral, al quedar incorporadas a la información territorial, gozarán de la correspondiente publicidad y conocimiento general.

La publicidad del dominio público a través de la información territorial asociada y la posibilidad de que la misma enerve el principio de fe pública registral, se examinarán posteriormente al analizar la responsabilidad de la Administración respecto del suministro de la información relativa al dominio público a través del Registro de la Propiedad.

V. LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO A TRAVÉS DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: INSCRIPCIÓN DE FINCAS COLINDANTES

Como se indicó anteriormente, la protección de las fincas de dominio público se produce no solo por su inscripción, sino también con ocasión de la inmatriculación de fincas colindantes a las mismas. Esta protección también debe darse en los casos en los que se rectifique la superficie de una finca colindante, para evitar que la mayor superficie que se quiera inscribir encubra, en realidad, la invasión de una demanial. Es decir, el mecanismo de protección del dominio público se activa en aquellos supuestos en que se pretende que acceda al Registro de la Propiedad una finca aún no inscrita, o cuando se pretenda alterar su descripción si pudiera producirse, en cualquiera de los dos casos, un solapamiento con el dominio público. Por tanto, la finalidad última del mecanismo de protección es que no pueda practicarse una inscripción que ampare dicha invasión. Esta depuración previa debería ser suficiente para impedirla, pero ¿qué ocurre si se descubre que una finca ya inscrita invade el dominio público?, es decir, si a pesar de las precauciones legales, se ha inscrito una finca que físicamente está situada en dominio público, ¿qué puede hacer-

se? En este caso, en realidad, no queda más remedio que activar los mecanismos legales de rectificación registral (véase el art. 40 LH) e incluso acudir al correspondiente deslinde (véase el art. 200 LH²²).

En el presente epígrafe no se va a examinar la normativa relativa a la inmatriculación de fincas²³ u operaciones análogas (son importantes especialmente las alteraciones de superficie de fincas previamente inmatriculadas)²⁴, sino que se va a hacer hincapié en las peculiaridades que el nuevo sistema presenta. Por ello se va a examinar la protección a través de la representación gráfica y a través de la información territorial asociada en relación a los supuestos en que dichas operaciones se refieran a fundos colindantes con otros de dominio público.

1. PROTECCIÓN MEDIANTE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE FINCAS DEMANIALES

La protección del demanio resulta más sencilla si se dispone de las pertinentes representaciones gráficas. El momento en que debe activarse el mecanismo de protección es antes de la inscripción pretendida, es decir, al calificar

²² Aunque, como señala la RDGRN de 11 de octubre de 2016 [RJ 2016\5274], deben aplicarse preferentemente las normas administrativas relativas al deslinde.

²³ Respecto a los medios de inmatriculación, véanse los arts. 198, 203, 204, 205, 206 y 207 LH (modificados por la Ley 13/2015). En cuanto a las normas especiales de inmatriculación de fincas que puedan ser colindantes con otras de dominio público, véanse los arts. 22 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y 15 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

²⁴ Así respecto a los supuestos de rectificación de descripción, superficie o linderos puede acudirse al expediente regulado en el art. 201 LH (que se remite al 203 LH, relativo a la inmatriculación de fincas). También hay peculiaridades en cuanto a las fincas colindantes a montes públicos (su art. 22 es aplicable tanto a la inmatriculación como a las inscripciones de «excesos de cabida»), y al dominio público marítimo-terrestre (el art. 16 de la Ley de Costas, que se remite expresamente a la regulación de su art. 15 relativa a la inmatriculación). La regulación más detallada es la relativa a las limitaciones establecidas en la Ley de Costas, aunque también hay distintas limitaciones en la legislación general aplicable a todos los bienes públicos (el art. 38 LPAP prevé la comunicación de la inmatriculación y de la inscripción de excesos de cabida de fincas colindantes a las fincas pertenecientes a la Administración pública). Esta normativa plantea, no obstante, importantes problemas interpretativos. Valga poner un ejemplo, interesante, pero que desborda el ámbito del presente estudio: la Ley de Costas impone limitaciones para las inmatriculaciones y excesos de cabidas de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Pero el Reglamento de Costas va más allá (especialmente su art. 36), pues aplica estas limitaciones a otros actos inscribibles.

el acto que se pretende que tenga acceso al Registro. Dado que todo acto inscribible en el Registro queda sujeto a calificación, si se quiere inmatricular una finca colindante con el dominio público, habrá de comprobarse, con dicha calificación, que no se invade el demanio. Es evidente que si la finca demanial inscrita tiene, además, su correspondiente representación gráfica, bastará comparar esta con la relativa a la finca que se pretende inmatricular para verificar si hay o no invasión. Cabe recordar que toda inmatriculación requiere que se presente la correspondiente representación gráfica georreferenciada (art. 9 b. LH), por lo que bastará comparar ambas representaciones para evitar cualquier invasión.

Hay que insistir que es en este momento de calificación registral cuando adquiere su importancia la reforma introducida por la Ley 13/2015: la posible invasión se pondrá de manifiesto de forma sencilla al comparar las representaciones gráficas de las fincas. No es menos cierto que antes de la reforma también había que impedir que se produjera tal invasión del dominio público al inmatricular una finca colindante, pero la falta de una adecuada representación gráfica de fincas lo dificultaba enormemente. Es obvio que es mucho más sencillo comparar los planos de dos fincas (el de la finca que se pretende inscribir y el de la finca ya inscrita) que intentar comparar sus descripciones literarias.

El mecanismo establecido actualmente, consistente en contraponer las representaciones gráficas de la finca que se quiere inmatricular con aquellas relativas a fincas ya inscritas, tiene aplicación respecto de todo tipo de fincas, pues se aplica con independencia de si la finca colindante es de dominio público o pertenece a un particular. Lo significativo, a estos efectos, es que no se superpongan las representaciones gráficas de las fincas, con lo que se asegurará que no se invade la finca colindante ya inscrita (demanial o de propiedad particular). Por tanto, lo relevante es determinar cuáles son las fincas colindantes a aquella que se pretende inscribir para evitar que se superpongan. En realidad, la determinación de la relación existente entre la representación gráfica de una finca y las fincas colindantes con esta resulta de la utilización de la aplicación informática de calificación gráfica, que es la que permite comparar los planos o cartografías de distintas fincas. Ahora bien, este mecanismo está pensado esencialmente para aquellos supuestos en que previamente conste la representación gráfica de fincas en el Registro. Es decir, para evitar que una finca que se pretenda inscribir por primera vez invada otras, habrá que comparar sus representaciones gráficas, por lo que debe haber accedido previamente al Registro la de la finca que se pretende proteger.

2. PROTECCIÓN MEDIANTE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL ASOCIADA RELATIVA A FINCAS DEMANIALES

Hay que reiterar que la representación gráfica de las fincas existe solo respecto de aquellas fincas ya inscritas cuya cartografía haya tenido ya acceso al Registro, lo que tiene lugar en los supuestos ya indicados anteriormente (arts. 9, 10 y 199 y ss. LH). Sin embargo, hay una excepción aplicable a las fincas de dominio público: no es necesaria su previa inscripción ni la de su base gráfica para que la aplicación informática pueda incluir su representación topográfica. Esto es así dada la existencia de la información territorial asociada, que, como se señaló anteriormente, es uno de los conceptos novedosos introducidos por la reforma de 2015. Es decir, con tal información relativa a fincas de dominio público, es posible la calificación registral y, en fin, verificar que la finca que se pretende inscribir no invade una demanial colindante, incluso si la misma carece de representación gráfica. Es más, es posible aplicar el mecanismo protector si la finca de dominio público no está inscrita pero sí consta su información territorial asociada.

Esta es una particularidad que diferencia radicalmente la protección de las fincas demaniales de aquellas que no lo son. Respecto de las fincas de dominio público, bastará que exista información territorial asociada (o sea, planos facilitados por la Administración e incorporados a la aplicación informática del Registro) para evitar fácilmente que se produzca su invasión. En el caso de las fincas no demaniales, para evitar mediante el uso de la aplicación informática que se produzca tal invasión, se requiere que previamente se haya inscrito su representación gráfica. Si la finca de dominio público, previamente inscrita, tiene también inscrita su representación gráfica, se podrá utilizar también esta para evitar dicha invasión.

En definitiva, respecto a los casos en que se quiere inscribir una finca colindante con el dominio público caben dos posibilidades. En primer lugar, es posible que tal finca tenga ya inscrita su representación gráfica. Es el caso más sencillo, pues bastará con comprobar que no se produce invasión o intersección entre ambas representaciones gráficas. Además, es un supuesto aplicable para la protección de todo tipo de fincas, sean públicas o privadas. La segunda posibilidad es que no esté inscrita la representación gráfica de la finca demanial colindante. Aun en este supuesto se debe intentar evitar que se produzca invasión de la misma, para lo cual debe acudir a las cartografías de que se disponga en la aplicación auxiliar. No hay duda, pues, de que existe un verdadero privilegio para los bienes demaniales en cuanto al hecho de que sin estar inscritos pueden y deben ser protegidos. Y es que, como también se señaló anteriormente, la incorporación al Registro de la Propiedad de una base gráfica permite no solo establecer que la misma se corresponde con una

finca registral determinada, sino que además permite impedir «la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente» (párrafo 9 de la letra b. del art. 9 LH).

3. EL PRINCIPIO DE LA PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

La Resolución de la Dirección General de los Registros y Notariado de 4 de septiembre de 2017 [RJ 2017\4346] señala que «la protección registral que la Ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito», remitiéndose además a la doctrina sentada en las Resoluciones de 15 de marzo [RJ 2016\1349] y 12 de abril de 2016 [RJ 2016\3965]. Conforme a estas, «el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esta concreta porción del territorio catalogada como demanial».

Este mismo principio de protección registral del dominio público, incluso si no está inscrito, resulta claramente de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y de otras leyes especiales. Dicha protección resulta de la obligación por parte del registrador de notificar el asiento practicado (art. 38 LPAP) o de recabar, con carácter previo a la práctica de ciertos asientos, informe o certificación administrativa acreditativa de que la inscripción pretendida no afecta al dominio público (arts. 22 LMo y 15 LCo). En esta línea, la Ley 13/2015 ha reforzado la posición del registrador a la hora de rechazar una inscripción cuando tenga dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público (arts. 9, 203 y 205 LH). En esta intención de evitar la invasión del dominio público hay que entender incardinada la utilización de los medios auxiliares de calificación que suponen las informaciones territoriales asociadas, lo que puede llegar a aplicarse a toda operación registral y no solamente a los supuestos en que pretenda inscribirse una representación gráfica.

Según la Comisión Técnica de criterios de calificación registral gráfica, en la respuesta a la consulta 4/2016, de 18 de mayo²⁵, el registrador calificador, conforme al art. 9 b, párrafo 5º de la Ley Hipotecaria, ha de lograr la convicción sobre tres circunstancias a la hora de incorporar o inscribir una

²⁵ Véase la revista *GEOSIGREG*, 2014, 8, Colegio de Registradores (págs. 6 y 7), http://www.registradores.org/wp-content/uploads/geosig/GEOSIG_8.pdf.

representación gráfica. La primera de ellas es que pueda establecerse sin lugar a dudas la identidad entre la finca y la representación gráfica (es decir, que ambas se refieren a una misma porción de terreno). La segunda circunstancia es el hecho de que pueda establecerse cuál es la superficie de la finca (aunque admitiendo una cierta holgura entre la superficie que ya constara inscrita en el Registro y la que resulta de la representación gráfica). La tercera de las mismas sobre la que no debe haber duda para poder inscribir una representación gráfica es la necesidad de identificar la finca y diferenciarla de otras colindantes. Esta diferenciación impide, a su vez, «la invasión del dominio público aunque no esté inscrito». Y es que, como señala a continuación la Comisión Técnica, «la obligación del registrador de protección del dominio público se extiende incluso respecto al dominio público no inscrito, según la RDGRN de 15 de marzo y 12 de abril de 2016, para ello es preciso que la Administración ha de tener (*sic*) su información georreferenciada, metadatada, actualizada y publicada oficialmente».

El anterior texto hay que ponerlo en relación con la indicada RDGRN de 12 de abril de 2016 y también con la de 23 de agosto del mismo año [R] 2016\5491]. En las mismas se señalaba la necesidad de utilizar la aplicación informática. Pero se añaden dos notables matices aplicables a los supuestos en que falte la información gráfica: no basta la mera sospecha del registrador para impedir la inscripción solicitada, y es posible acreditar la situación física de la finca en cuanto a que no se invade el dominio público, mediante la correspondiente certificación administrativa. Por tanto, en los supuestos en que no pueda establecerse claramente la no invasión del dominio público mediante la utilización de técnicas gráficas, podrá acreditarse que no se produce la misma utilizando la pertinente certificación, pero sin que pueda exigirse dicha certificación con carácter generalizado, sino solo si existen motivos justificados que apunten a dicha posible invasión.

Para terminar el examen de la inscripción de las fincas colindantes con el dominio público, es necesario hacer alguna consideración crítica. En primer lugar hay que insistir en que en ningún momento la ley o las Resoluciones de la DGRN recuerdan la obligatoriedad de inscripción de los bienes públicos establecida en el art. 36 LPAP. Por otra parte, la finalidad loable de impedir la invasión del dominio público queda mediatizada por la imposición de requisitos cada vez más difíciles de conseguir en los casos en que los datos existentes en el Registro sean escasos. Es indudable que debe evitarse la ocupación o invasión del dominio público, pero los obstáculos prácticos pueden ser enormes, si el dominio público no se encuentra adecuadamente inscrito. Si al menos hay información territorial asociada es posible realizar dicha calificación, pero el problema se exagera en los casos en que no exista, pues si bien no son admisibles meras «sospechas», por otra parte no queda más remedio

que acudir a la correspondiente «certificación administrativa», como termina reconociendo el Centro directivo. Por otra parte, el supuesto resuelto por la DGRN en la mencionada Resolución de 23 de agosto de 2016 se refiere a una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, siendo el caso de que la legislación de Costas es precisamente una de las más desarrolladas en materia de protección del demanio, por lo que resulta inevitable pensar que mayores dificultades se plantearán respecto de otros bienes demaniales menos regulados. Y, finalmente, hay que señalar que en esta última Resolución la DGRN no aboga siempre por denegar sin más la práctica del asiento si hay indicio de invasión del dominio público, sino que puede ser suficiente una suspensión con comunicación a la Administración para que conteste sobre la invasión o no invasión, prorrogando el asiento de presentación, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria. Puede verse que la misma Dirección General se muestra un tanto vacilante a la hora de señalar cómo puede protegerse el dominio público no inscrito, por lo que no es de extrañar que tales dificultades surjan sobre todo en aquellos casos en los que no consta ni siquiera la oportuna información territorial asociada.

VI. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN CUANTO AL ACCESO DEL DOMINIO PÚBLICO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Una de las ideas esenciales que se ha defendido anteriormente es considerar obligatoria la inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad. Cabe plantearse si esta obligación se extiende también al suministro de información general referida al dominio público. En principio tal información conformará la información territorial asociada y ha de permitir, mediante la calificación registral, una mejor protección del dominio público (en este sentido, el art. 9.b) LH reconoce la existencia de la «aplicación informática» como «elemento auxiliar de calificación»). Y también en principio puede parecer difícil que tal información sea objeto de publicidad registral, dado que la misma no es objeto propiamente de inscripción registral y dado que la publicidad registral gráfica se limita a la representación gráfica que coincida con la catastral o, excepcionalmente, con la representación gráfica alternativa e incluso con la procedente de otras bases de datos siempre que se refieran a «fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real» (último párrafo del art. 9.b) LH).

1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN DEMANIAL

Lo cierto es que la utilidad de la información territorial es evidente para los particulares. Si un interesado en adquirir una finca conoce las limitaciones establecidas, por ejemplo, por la Ley de Costas, podrá valorar con mejor criterio si le interesa adquirir la finca o no. Es decir, suministrar información territorial sobre si una finca está o no sujeta a limitaciones urbanísticas, medioambientales o demaniales podrá romper la asimetría que existe en toda transacción inmobiliaria: el propietario puede conocer con más facilidad las cargas o limitaciones ocultas que pesen sobre una finca, frente al posible adquirente que puede enfrentarse a una muy ardua tarea si la información relativa a tales cargas o limitaciones no es de fácil acceso. Una posible solución sería que tal interesado pudiera conocerlas mediante la consulta al Registro de la Propiedad. Lógicamente la existencia de cargas que hayan sido objeto de inscripción en el Registro pueden ser objeto de publicidad (así, por ejemplo, si se ha tomado anotación preventiva de incoación de expediente de disciplina urbanística, tal y como prevé el art. 56 RD 1093/1997). Pero hasta ahora no era posible dar publicidad de aquellas limitaciones o cargas que afectaran a una finca concreta y que no hubieran sido objeto de inscripción.

Este panorama ha cambiado radicalmente. Es trascendente ser conscientes de hasta qué punto se ha producido tal cambio. A continuación se defiende la idea de que los interesados tienen derecho a solicitar la información territorial que afecte a fincas concretas, pudiendo para ello acudir al Registro. Existe un verdadero derecho a obtener tal información, de forma que si la Administración no la ha suministrado, incurrirá en una inactividad material que originará su responsabilidad en cuanto a los perjuicios patrimoniales que se hayan ocasionado a quien no haya podido obtener tal información. Con ello no se conseguiría la convalidación del posible acto nulo o contrario al dominio público (algo que, por otra parte, no produce la inscripción registral conforme al art. 33 LH), pero el adquirente que ha confiado en la inexistencia de cargas o limitaciones legales que no se han manifestado conforme a la publicidad registral tendrá derecho a ser indemnizado en los daños patrimoniales que se le produzcan.

Admitir lo anterior no es sino generalizar la solución que respecto de la publicidad de la información territorial asociada da el apdo. 11 del art. 29 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras. En dicha norma se prevé la posibilidad no solo de tener en cuenta la colindancia de una finca con el viario público, a efectos de calificación registral, sino que también ha de manifestarse dicha colindancia mediante la correspondiente publicidad registral²⁶.

²⁶ El precepto establece que «en toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así como en las notas de

Es de desear que tal posibilidad legal se generalice, de forma que la publicidad de la información territorial asociada se extienda a toda finca colindante con otros tipos de dominio público, pero mientras ello se produzca cabe concluir que los ciudadanos tienen un verdadero derecho a obtener información general sobre el dominio público, sobre su existencia y sobre su contenido.

Lógicamente, en aquellos casos en que el dominio público sea aparente, su misma existencia garantiza su publicidad. Sin embargo, a pesar de que esto pudiera parecer evidente en sí mismo, lo cierto es que algunas veces se plantean problemas en cuanto a la delimitación y deslinde del mismo. Los ejemplos son numerosos: determinar por dónde discurre exactamente una vía pecuaria, establecer con precisión dónde se sitúa la línea del dominio público marítimo-terrestre, si un determinado espacio es o no un espacio verde y, especialmente, hasta dónde alcanzan las limitaciones establecidas respecto de fincas cercanas a otras de dominio público establecidas por leyes especiales como la Ley de Costas, la de Aguas o la de Montes. No es necesario recordar la existencia de numerosas limitaciones a la propiedad privada establecidas en nuestra legislación demanial, medioambiental y urbanística.

La cuestión por tanto es determinar si los particulares tienen el derecho a conocer la existencia de tales limitaciones en todo momento y por iniciativa propia o si basta con que tales cargas se manifiesten posteriormente en el momento en que se apliquen o en el momento en que se solicite una licencia por ejemplo para edificar. No cabe duda de que es mucho más efectivo y rápido el posible conocimiento del interesado a través de la consulta que pudiera hacer sobre la situación jurídica de una finca. Es decir, es mucho más seguro para el tráfico jurídico que el que pretenda adquirir una finca conozca que la misma se encuentra situada dentro de, por ejemplo, la zona de servidumbre (véanse los arts. 23 y ss. LC) y que por tanto está sujeto a limitaciones en cuanto a la posibilidad de realizar cultivos o plantaciones (se requerirá previa autorización conforme al art. 24 LC), que esperar a que una vez adquirida la finca tenga conocimiento de la existencia de tales limitaciones.

Aunque pueda parecer un tanto sorprendente, lo cierto es que no está establecido claramente en nuestra legislación el derecho a conocer con carácter general las limitaciones de origen administrativo que afecten a fincas o partes del territorio concretas. No obstante, es posible concluir que sí existe tal derecho. Puede determinarse la realidad del derecho a la información en materia medioambiental, urbanística y demanial, que no es sino una manifestación

calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad».

del derecho de los particulares a conocer de los asuntos públicos y a instar la correspondiente tutela judicial, especialmente en los casos en que la falta de información les provoque daños. Este derecho tiene un doble aspecto: el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información que obre en poder de la Administración y la posibilidad de que la misma Administración realice una actividad proactiva, de forma que ponga la pertinente información a disposición de todos los ciudadanos, sin necesidad de previo requerimiento²⁷.

Sin embargo, lo cierto es que no ha existido hasta ahora una regulación específica en materia de derecho a la información respecto del dominio público. Esto contrasta con la legislación medioambiental, donde existen normas específicas en la materia, entre las que destaca la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)²⁸. También existen normas específicas para la obtención de información medioambiental en normas relativas al dominio público (art. 15 LA o 28.1 LM) y en otras de materia urbanística (apdos. c) y d) del art. 5 TRLSRU).

Para la solicitud de información medioambiental y urbanística no se requiere alegar un interés específico (art. 3.1.a) Ley 27/2006 y distintas leyes urbanísticas dictadas por las comunidades autónomas). Cabría entender aplicable este criterio respecto de la solicitud de información en cuanto a bienes demaniales, en virtud del principio de transparencia administrativa y al derecho de acceso a la información pública ya reconocido por la LRJ-PAC (STS de 30 de marzo de 1999 [RJ 1999\3246]²⁹). La solicitud de información puede dirigirse a las autoridades públicas competentes. En el desarrollo de la normativa del derecho a la información medioambiental se puede comprobar una progresiva evolución sobre quiénes son los sujetos pasivos de la solicitud de información, de forma que en la actual Ley 27/2006 se establece expresamente como autoridad pública a efectos de solicitarle la pertinente información a «personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigen-

²⁷ Véase S. Fernández Ramos (2009), *El derecho de acceso a la información medioambiental*, Pamplona: Aranzadi (pág. 15).

²⁸ Que a su vez deroga la anterior Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, también dictada como trasposición de una Directiva.

²⁹ Esta sentencia viene a reconocer el derecho de un particular para conocer el expediente relativo a la adquisición de un bien inmueble por expropiación forzosa, respecto del que la Administración alegaba la falta de interés del particular respecto del mismo expediente.

te, funciones públicas, incluidos los Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles» (art.2.4.1.d).

Debe entenderse que este precepto tiene sentido no solo en cuanto al suministro de información registral objeto de inscripción, sino también respecto de la información territorial asociada. La publicidad registral, en general, requiere interés acreditado por parte de quien la solicita (arts. 221 y 222 LH y 332 RH). Ello significa que respecto de la información territorial que no haya sido objeto de inscripción, no debe aplicarse el criterio de exigir interés legítimo, que sí será exigible respecto de la información que haya sido objeto de inscripción registral. La información territorial asociada, en definitiva, no solo tiene por objeto ayudar a la calificación, sino que puede ser objeto de publicidad.

En cualquier caso, el concepto amplio del medio ambiente que resulta del art. 2.3 de la Ley 27/2006 supone que la información que ha de suministrarse al interesado abarca amplísimas materias relacionadas tanto con el dominio público como con el Registro de la Propiedad. En efecto, deberá suministrarse información relativa al estado en general del «agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras». La información también versará sobre los residuos, emisiones o vertidos que puedan afectar a tales elementos, así como, en su caso, las «políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar[les]».

Nuestros tribunales han reconducido en algunos casos una solicitud de información urbanística a la noción de información medioambiental. En este sentido, la STSJ de Cataluña de 30 de enero de 2003 [RJCA 2003\676], en cuanto a la solicitud de información sobre la concesión de licencia de obra en una finca colindante, y la STSJ de Cataluña de 28 de mayo de 2004 [RJCA 2004\522], respecto de solicitud de información sobre un expediente de aprobación de un proyecto de reparcelación. La STSJ del País Vasco de 16 de junio de 2003 [JUR 2003\190588] llega a señalar, basándose en buena medida en la legislación relativa a información medioambiental, que también existe un derecho de información en el ámbito urbanístico³⁰.

Junto con los supuestos en que la petición formal de información por los particulares, debe atenderse también a otros casos en que no existe petición de información expresa, pero la Administración *motu proprio* la suministra³¹. El art. 6.1 Ley 27/2006 prevé en materia de información medioambiental su

³⁰ También entiende aplicable en materia urbanística la normativa de información medioambiental, el Defensor del Pueblo en su Informe a las Cortes Generales de 2003, págs. 930 y 931.

³¹ Fernández Ramos (2009: 205).

paulatina difusión y «su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible». En sus apartados siguientes el precepto prevé la actualización de la información, su difusión activa y sistemática, así como la utilización de medios tecnológicos adecuados. Para ello es posible la utilización de «enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información». Debe entenderse que esta información electrónica debe permitir también interoperar con ella, tal y como recoge la DA 1ª Ley 13/2015.

2. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN POR NO SUMINISTRAR ADECUADA INFORMACIÓN SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO

De lo señalado hasta ahora resulta indudablemente que los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información relativa al medio ambiente, al urbanismo, al dominio público y en general a la situación administrativa que afecta a fincas concretas a través del Registro de la Propiedad. Sin embargo, el problema que puede surgir tiene lugar en los supuestos en que la Administración no haya conformado tal información o si habiéndola elaborado no la ha configurado como información territorial accesible a través del Registro³². Se trata de casos en los que se ha producido inactividad de la Administración, de la que pueden resultar perjuicios para los particulares. El desconocimiento de las limitaciones demaniales o administrativas que puedan ocasionarse a los particulares puede provocarles indudablemente daños o lesiones que son indemnizables. La jurisprudencia ha incluido claramente entre los daños indemnizables, los causados a la propiedad y demás derechos reales. Es necesario, no obstante, que el daño esté individualizado, es decir, no son indemnizables aquellos supuestos en que se trate de una carga común a todos los administrados, sino que debe ser posible concretarlo en el patrimonio del afectado o afectados. Siguiendo este criterio, el Consejo de Estado informó negativamente acerca de «la responsabilidad de la Administración por los daños ocasionados a las fincas que, con motivo de los cambios de trazado de carreteras, pierden su situación de colindancia y acceso a las vías públicas; criterio, sin embargo, que no ha seguido el Tribunal Supremo, declarando indemnizables estos perjuicios en cuanto afectan a un grupo de personas (SSTS de 2 de abril de 1974 y 19 de diciembre de

³² La DA 5ª Ley 13/2015 establece la obligación por parte de los municipios de suministrar a los registradores sus planes urbanísticos para su utilización informática. Esta norma, de muy escasa aplicación en la práctica, se refiere tan solo a la información urbanística. Hubiera sido deseable establecer tal obligación también en materia demanial y medioambiental, y también respecto de todo tipo de administraciones.

1978)»³³. Y, por último, para que surja la obligación de indemnizar el daño sufrido, es necesario que no exista obligación de soportar el daño. El daño debe ser antijurídico, es decir, no puede haber un título legítimo que justifique la carga impuesta al administrado (como ocurriría en el caso de ejercicio normal de la potestad urbanística).

Por todo ello, la falta de suministro de información sobre la situación demanial del territorio, información que además pueda ponerse en relación (interoperar) con fincas concretas, es un supuesto de lo que Nieto denominó inactividad material³⁴ y que puede originar responsabilidad por parte de la Administración que ha incurrido en dicha inactividad. Esta posible obligación indemnizatoria por no suministrar información sobre el dominio público cumpliría con los caracteres que según Martín Rebollo tiene la responsabilidad de la Administración: es un sistema unitario que rige para todas las administraciones públicas y tanto si actúan en relaciones de derecho público como privado; es un sistema general ya que se refiere a toda la actividad o inactividad de la Administración; obedece a un criterio de responsabilidad directa y no solo subsidiaria de simple cobertura del funcionario responsable; es un sistema de responsabilidad objetiva; tiene pretensiones de lograr una reparación integral de todo tipo de daños sufridos por las víctimas; pivota hoy día sobre la base de un principio de unidad jurisdiccional; aunque también es un sistema excesivamente casuístico y un tanto inseguro³⁵.

En definitiva, hay que considerar que la inactividad o pasividad de la Administración es un supuesto de mal funcionamiento o funcionamiento anormal de los servicios públicos y que tal mal funcionamiento es la causa y justificación de la responsabilidad de la Administración³⁶, pero al mismo tiempo debe resaltarse que la institución de la responsabilidad de la Administración no solo ha de proteger el patrimonio de los particulares, sino también ha de tutelar «los bienes respecto de los cuales hay un interés colectivo a su

³³ R. Parada Vázquez (2017), *Derecho Administrativo. Tomo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 23ª Edición, Madrid: Ediciones Académicas (pág. 510).

³⁴ A. Nieto García (1986), «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo», *Revista de Documentación Administrativa*, 208, págs. 75-126 (pág. 80), originariamente en *Revista de Administración Pública*, 37 (1962).

³⁵ L. Martín Rebollo (1999), «Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones», *Revista de Administración Pública*, 150, págs. 317-371 (pág. 344).

³⁶ En este sentido la STS de 7 de octubre de 1997 [RJ 1997\7393] sobre la responsabilidad por inundaciones ocasionadas por la falta del debido cuidado de la ribera y cauce de un río.

preservación»³⁷. Es decir, es evidente que en última instancia debe buscarse la mayor protección posible de los bienes demaniales. Para ello es muy útil la información de la existencia del dominio público en un lugar determinado del territorio y de las limitaciones que afectan a los particulares derivadas de los mismos. Por tanto, la responsabilidad debe afrontar el resarcimiento de los daños patrimoniales que pudieran sufrir los que aplicando la diligencia debida y solicitando la pertinente información, no la obtuvieran. Pero además, y sobre todo, la responsabilidad debe ser un acicate para que la Administración elabore y suministre la información pertinente.

3. FUNCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD COMO MECANISMO DE CIERRE

La pasividad de la Administración es un verdadero mal funcionamiento de los servicios públicos que origina si existe obligación de actuar por parte de la misma, la correspondiente responsabilidad (SSTS de 5 de junio de 1989 [RJ 1989\4338] y 5 de noviembre de 1997 [RJ 1997\8298], entre otras). Esto es claro en supuestos como servicio público del agua, mantenimiento de vías públicas, mantenimiento de establecimientos públicos³⁸. Las mismas razones aplicables a estos casos aconsejan entender que la falta de información suministrada por la Administración relativa a los bienes de dominio público debe implicar el reconocimiento de su responsabilidad. Al igual que ocurre respecto de la responsabilidad ambiental³⁹, debe entenderse que la falta de tutela o protección del dominio público a través de la pertinente información suministrada por la Administración para conformar la información territorial asociada debe dar lugar a la correspondiente indemnización, que cumplirá una función sustitutoria del servicio público que no se ha prestado debidamente. Si la falta de información territorial da lugar a que se lesione o perjudique el dominio público por actos de un tercero (y que tampoco fueron impedidas por la actividad inspectora), deberá aplicarse el criterio de concurrencia de causas y no exonerar, sin más, a la Administración.

Dada la discrecionalidad de la Administración en cuanto al contenido y tiempo de su propia actividad⁴⁰, debe configurarse la responsabilidad no solo

³⁷ J. L. Requero Ibáñez (1995), «El derecho administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales», *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, 141, págs. 121-180 (pág. 130).

³⁸ Véase M. Gómez Puente (2011), *La inactividad de la Administración*, 4ª edición, Pamplona: Aranzadi (pág. 1124 y ss.).

³⁹ Véase S. Galera Rodrigo (2001), *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid: Montecorvo S.A. (pág. 139).

⁴⁰ Gómez Puente (2011: 101 y ss).

como un instrumento reparador del daño causado a personas concretas por las administraciones públicas, que pudiera llegar a suponer un freno a la actividad pública, sino que se trata de un «elemento de orden del sistema, un instrumento para configurar y modular la actuación administrativa»⁴¹. La responsabilidad, por tanto, es una verdadera pieza esencial del modelo constitucional de Estado, una pieza clave junto con el principio de legalidad de las medidas de control establecidas por el derecho administrativo. La Administración está dotada de amplias competencias y prerrogativas, y a ello ha de responder con el cumplimiento de sus obligaciones, siendo las resarcitorias parte imprescindible de las mismas. Es decir, si de la actividad o inactividad de la Administración surge un daño, debe existir en todo caso una obligación resarcitoria a cargo de la misma.

4. EL PROBLEMA DE LA FALTA DE INFORMACIÓN SI SE REALIZAN ACTOS PERJUDICIALES AL DOMINIO PÚBLICO

El sistema de responsabilidad señalado anteriormente no debe suponer una posible exoneración en la responsabilidad de los que hubieran causado un daño en el dominio público o no hubieran cumplido con las limitaciones impuestas por el mismo. Hay que recordar que las cargas o limitaciones establecidas directamente por la ley no son objeto de inscripción registral: dado que su eficacia viene establecida por la ley y existe una obligación y presunción de conocimiento de la misma (apdo. 1 del art. 6 CC), por lo que, al menos en teoría, no existe la posibilidad de que pueda aparecer un tercer adquirente que de buena fe ignore su existencia.

Lógicamente, el problema que plantea la posición anterior es que en la práctica el posible adquirente interesado en una finca tendrá que verificar su contenido registral, conociendo por tanto sus posibles cargas de derecho privado y, además, debe conocer las limitaciones o límites establecidos por las leyes que puedan afectar a dicha finca. Tales cargas legales pueden tener un origen muy distinto y muchas de ellas, como se ha indicado reiteradamente, pueden tener su origen en la normativa reguladora del dominio público. El problema es que muchas de estas limitaciones, aun estando establecidas por la ley, pueden no ser aparentes y, por su origen legal, no pueden estar reflejadas en el folio registral correspondiente a la finca en cuestión. Puede surgir en este momento, además, el ya referido problema de la asimetría informativa entre el vendedor y el adquirente de la finca.

La solución al problema anterior no ha de consistir en ignorar el imperativo del art. 6 CC. No es posible que el adquirente alegue que desconocía

⁴¹ Martín Rebollo (1999: 361).

la existencia de tales cargas para eludir su aplicación. Las limitaciones establecidas legalmente han de imponerse en todo caso. Si un bien es de dominio público o si está afectado por limitaciones que tienen su origen en el mismo, ha de quedar sometido a la legislación especial. No es posible suponer que las cargas o limitaciones de origen legal no surtirán efecto contra terceros si no constan inscritas. Al mismo tiempo es posible entender que las cargas de origen convencional deben constar inscritas para que le afecten. Este es el sentido y alcance que debe darse al art. 34 LH. Sentado lo anterior, cabe, no obstante, hacer dos matizaciones.

La primera es recordar que de lo que se trata no es de justificar una posible inaplicación del principio de que la ignorancia de las leyes no exime de su cumplimiento, sino que más bien se trata de defender que se facilite un conocimiento general de todas las cargas o limitaciones que puedan afectar a una finca, sea cual sea su origen. Es decir, el particular, el ciudadano ha de quedar sometido al imperio de la ley, pero es de buena lógica que se le facilite conocer qué establece la ley y, sobre todo, qué limitaciones afectan a su propiedad o a la finca que pretenda adquirir. Es claro que en muchas ocasiones puede ser muy complejo conocer qué limitaciones legales pueden afectar a una finca concreta: se requerirá no solo conocer el contenido de leyes, sino también de otras normas de menor rango o incluso de actos administrativos concretos que puedan afectar a una finca en concreto. El ejemplo quizás prototípico es el de la regulación urbanística, en cuanto que debe conocerse no solo la legislación sino las normas de planeamiento urbanístico e incluso actos concretos llevados a cabo por los Ayuntamientos (como la incoación de expedientes de disciplina urbanística). Por ello es posible entender que cabe atenuar estas dificultades si las limitaciones legales tienen acceso al Registro de la Propiedad, es decir, si existe un reflejo registral de las cargas, gravámenes o limitaciones legales. Esto no es incompatible con entender que las mismas limitaciones surten efecto en todo caso, estén o no estén inscritas, pero no cabe duda de que es conveniente facilitar su conocimiento por los interesados.

La segunda matización que hay que hacer está íntimamente relacionada con la anterior. Existen algunos supuestos en que es obligatoria la constancia registral de ciertos actos o limitaciones incluso si son capaces de producir ciertos efectos con independencia de su constancia registral. En ciertos casos la misma legislación ha señalado la obligación de hacer constar tabularmente la existencia de gravámenes o limitaciones que en realidad son plenamente efectivas con independencia de si constan o no registralmente. Un buen ejemplo es el art. 19 RD 1093/1997. Dicho precepto establece la afección de todas las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar, con independencia de su situación registral (con una pequeña excepción en cuanto a algunos créditos privilegiados del Estado), pero aun así, establece

a continuación la obligación de hacer constar en el Registro la existencia de dicha afección mediante nota al margen de cada una de las fincas de resultado. Es obvio que la utilidad teórica de tales notas marginales de afección es muy relativa, ya que en la práctica solo sirven para informar de la existencia de una limitación de origen legal. Pero es precisamente en esa información que suministran donde radica su utilidad. Por ello, en algunas ocasiones se ha impuesto a la Administración competente la obligación de hacer constar en el Registro actos que surten efecto por ley y, por tanto, con independencia de si hay o no constancia registral de los mismos.

Otro ejemplo también en materia urbanística se encuentra en el art. 65.2 TRLSRU. En este precepto se prevé practicar la anotación prevista en el art. 67 del mismo texto legal en ciertos supuestos de incoación de expedientes de disciplina urbanística. Cabría pensar que el expediente puede culminar con independencia de si se ha practicado o no dicha anotación preventiva. Esto es lo lógico, ya que, como se ha señalado reiteradamente tratándose de cargas, gravámenes o limitaciones de derecho público, las mismas surten efecto con independencia de si constan o no inscritas (si se trataran de cargas de derecho privado, no perjudicarían a terceros si no constan inscritas). Cabe comprobar que la Ley sigue una línea argumental parecida, pues no se establece como sanción para el caso de que no se haya practicado el asiento la nulidad del expediente o que el mismo no llegue a afectar al tercer adquirente. Pero lo que resulta muy interesante en este supuesto es que la Ley parece presumir que deberá continuar y culminar el expediente (del que puede resultar, por ejemplo, la demolición de una construcción ilegal), pero al mismo tiempo prevé que la Administración inoperante tenga también una cierta responsabilidad. En efecto, el párrafo segundo del art. 65.2 TRLSRU establece que «la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados»⁴². Es decir, es posible imponer a la Administración la práctica de un asiento y si no lo solicita puede ser responsable patrimonialmente de los perjuicios ocasionados a terceros. La práctica o no práctica del asiento registral es indiferente desde el punto de vista material (si se acuerda la demolición de una construcción, se

⁴² Este precepto tiene su origen en la reforma introducida en la Ley del Suelo por el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, en cuya EM se señaló, de forma muy reveladora, la necesidad de que los adquirentes conocieran la posible situación litigiosa del inmueble, estableciendo de forma obligatoria y no solo potestativa el que los ayuntamientos soliciten la práctica del correspondiente asiento en el Registro.

realizará con independencia de si se practicó o el asiento). Pero lo que no es indiferente a efectos de responsabilidad patrimonial es que se haya practicado o no el asiento correspondiente.

En definitiva, en la legislación urbanística ya aparece consagrada la obligación por parte de la Administración de dar publicidad registral a ciertas actuaciones que pueden llegar a perjudicar a un tercer adquirente. Y la sanción en caso de incumplimiento no será la nulidad del acto administrativo, que sigue siendo válido por ley, sino la imposición de responsabilidad económica por los daños causados al adquirente de buena fe. Parece perfectamente posible expandir este criterio legal a otras legislaciones especiales. Hay que insistir en ello: de lo que se trata no es de defender que quien haya consultado el Registro, y no conozca las limitaciones legales que afecten a una finca concreta, pueda alegar su desconocimiento frente a la ley y eludir el cumplimiento de lo que establezca la misma. Sino que de lo que se trata es de entender que si el interesado ha realizado dicha consulta y la Administración competente no ha suministrado la información que legalmente tenía obligación de suministrar, deberá cumplirse con lo establecido por la ley, sí, pero, al mismo tiempo, la Administración negligente debe responder por los perjuicios económicos que se hayan ocasionado. La cuestión clave a efectos del dominio público es analizar y comprobar si la Administración está obligada para hacer constar la existencia de las cargas legales derivadas del demanio. Si la respuesta es positiva, habrá que concluir que será responsable de los perjuicios que pudieran ocasionarse en caso de su incumplimiento.

5. DOS CONSIDERACIONES FINALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Para terminar el examen de la responsabilidad de la Administración en cuanto al suministro de información relativa al dominio público, cabe hacer dos reflexiones. Una primera es la necesidad de que la propia Administración sea consciente de la trascendencia que tiene el suministrar una información territorial lo más amplia y exacta posible. Como señaló el informe del Parlamento Europeo de fecha 20 de febrero de 2009, existe un problema jurídico y social de gran trascendencia: numerosos compradores de buena fe han adquirido fincas que desconocían eran ilegales (por invadir el dominio público o por incumplir normas ambientales, de aguas, de bienes culturales, etc.), de promotores urbanísticos que sí que conocían dicha situación, enfrentándose aquellos a la posible demolición de sus propiedades. Entre las soluciones que apunta, señala la necesidad de desarrollar «una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y participación ciudadana efectivos» (Petición 5), el que

debe reconocerse el «derecho a obtener una indemnización adecuada a través de los órganos jurisdiccionales españoles» en favor de «las personas que hayan adquirido de buena fe una propiedad en España y se hayan encontrado con que ha sido declarada ilegal» (Petición 16), que debe facilitarse «información del proceso urbanístico» e «información medioambiental» a los ciudadanos «de forma clara, sencilla y comprensible» (Petición 20), y, finalmente, que es imprescindible la protección de «los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero».

La última reflexión tiene que ver también con otro posicionamiento de la Administración. Como se señaló anteriormente, la inscripción de los bienes de dominio público sigue siendo obligatoria, si bien se ha incumplido en numerosos casos. Es posible que en casos de no inscripción del dominio público pudiera surgir responsabilidad a cargo de la Administración (por ejemplo, si se adquiere una finca situada en dominio público no inscrito, no habiéndose rectificado una inscripción previa de dominio privado). En estos casos es posible entender que el suministro de información territorial por parte de las administraciones puede exonerar su posible responsabilidad por falta de dicha inscripción, al destruirse la presunción de buena fe del adquirente.

En este sentido es muy interesante lo establecido en la STS de 4 de octubre de 2017 [RJ 2017\4294]. En la misma se señala que la buena fe puede quedar desvirtuada en virtud de la información suministrada por el Registro de la Propiedad. En el caso concreto se trataba de una finca propiedad de un Ayuntamiento, pero que no había sido inscrita. En este supuesto podría surgir un tercer adquirente protegido, ya que, como señaló la STS de 5 de marzo de 2007 [RJ 2007\723], la aplicación de los principios de inoponibilidad y de fe pública registral determinan que deba sacrificarse el derecho real de quien no inscribió, pudiendo hacerlo, en beneficio de quien sí lo hizo después de haber confiado en el Registro. Ahora bien, como recuerda la sentencia de 2017, es imprescindible en todo caso que el adquirente protegido por el Registro de la Propiedad haya adquirido de buena fe. En el caso resuelto por esta sentencia resultaba que si bien la finca estaba inscrita a favor de persona distinta de su verdadero propietario (el Ayuntamiento), la descripción de la misma en la publicidad registral (en la que se indicaba que la finca estaría destinada a zona verde, vial, aparcamientos y ensanchamiento de una avenida) «imponía el despliegue de una diligencia mínima por parte del adjudicatario para conocer la verdadera situación de las fincas». Y es que «esa descripción sugiere que se trataba de terrenos sujetos a cargas urbanísticas y resulta motivo suficiente como para que la demandada tratara de cerciorarse de la situación posesoria que, de hecho, se oponía a la titularidad publicada en el Registro».

El mismo razonamiento puede aplicarse a la información territorial: si el adquirente conoce la existencia de limitaciones recogidas en tal información, perderá la buena fe y no podrá quedar amparado por el principio de fe pública registral del art. 34 LH. De esta forma no podrá reclamar ninguna indemnización por posibles perjuicios incluso si el bien adquirido se encuentra emplazado dentro del dominio público, aunque este no se encuentre inscrito. La Administración podrá, por tanto, soslayar la posible responsabilidad que pudiera corresponderle por incumplir la obligación de inscribir el dominio público.

VII. POSIBLES SITUACIONES DEL DOMINIO PÚBLICO RESPECTO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Tal y como se ha indicado anteriormente, desde un punto de vista registral existen actualmente varias posibilidades atendiendo a si está inscrito o no el dominio público, a si lo está o no su representación gráfica y a si la Administración competente ha suministrado o no al Registro de la Propiedad la información territorial correspondiente a dicho dominio público. Cabe sistematizar cada uno de estos casos:

1. DOMINIO PÚBLICO Y SU REPRESENTACIÓN GRÁFICA INSCRITOS

Es la situación ideal porque permite que se desarrollen todas las medidas de protección establecidas por la legislación hipotecaria. Se aplican plenamente los principios hipotecarios respecto del dominio público. Como novedad de la reforma de 2015, quedan incluidas en dicha protección las características físicas de las fincas de dominio público, al igual que ocurre respecto de cualquier finca o derecho cuya representación gráfica conste inscrita. En este caso las peculiaridades establecidas legalmente para su protección vendrían a coincidir con las establecidas para las fincas inscritas junto con su representación gráfica. No sería posible inscribir ninguna finca que pudiera coincidir en todo o en parte con la representación gráfica de la finca de dominio público ya inscrita. Dado que dicha protección es máxima, podría entenderse que se desenvuelve con independencia de si la Administración ha suministrado o no la información territorial pertinente. Desde este punto de vista sería irrelevante para la protección de una concreta finca demanial inscrita el que se haya o no suministrado dicha información, que sí será relevante en los casos en que el dominio público no esté inscrito, o si no estándolo, no se haya incorporado su representación gráfica.

En estos casos la utilidad de la información territorial radica no tanto en la protección de las fincas demaniales, sino en asegurar el cumplimiento

de las limitaciones establecidas por dicho dominio público y que afecten a otras fincas colindantes o cercanas. La inscripción exonera a la Administración de responsabilidad por posibles daños a terceros, pero incluso en estos casos de plena inscripción del dominio público se revela importante que conste la información territorial asociada para que se produzca la plena virtualidad de limitaciones que afecten a fincas de propiedad privada. La falta de la misma puede ocasionar responsabilidad a la Administración por daños causados a terceros de buena fe por la existencia de tales limitaciones.

2. DOMINIO PÚBLICO INSCRITO PERO SIN QUE SE HAYA INSCRITO SU REPRESENTACIÓN GRÁFICA

Debería entenderse que es una situación transitoria, ya que si lo que se persigue es la mejor protección posible del demanio, es lógico que se inste la correspondiente incorporación de la base gráfica de la finca demanial. Sin embargo, no se ha previsto esta solución con carácter general, no se ha establecido la obligación de que la Administración inscriba la representación gráfica de fincas de dominio público ya inscritas. Dada la existencia del principio de rogación registral, incluso en aquellos supuestos en que la información territorial pudiera convertirse en representación gráfica relativa a fincas ya inscritas, el registrador no podrá actuar de oficio.

De lo dicho hasta ahora se deduce que inscrito el dominio público y existiendo solo la pertinente información territorial asociada en el Registro, se combinarán la protección registral brindada por la inscripción de la finca con la protección que a su vez otorga la información territorial. Pero esta protección no puede ser equivalente totalmente a los supuestos en que conste inscrita la base gráfica. La protección aportada por la información territorial asociada tiene lugar en virtud de la calificación registral, que acudirá a dicha información territorial como elemento auxiliar (en los términos del art. 9.b. LH). No pueden aplicarse, por consiguiente, otros efectos protectores derivados de la inscripción registral.

Peor situación se produce si el dominio público está inscrito, pero no constan ni su representación gráfica ni la información territorial. El mecanismo de protección del dominio público se produce sin ningún apoyo cartográfico, produciéndose una situación análoga a la que existía antes de la reforma de 2015 y desperdiciándose, por lo tanto, los novedosos mecanismos introducidos por la misma. Por tanto es criticable que entre los supuestos de inscripción obligatoria de las representaciones gráficas, la Ley Hipotecaria no se haya referido expresamente a la necesidad de inscribir las representaciones gráficas de fincas de dominio público previamente inscritas. De hecho, dado que la mayoría de las operaciones que determinan la obligatoriedad de incorporar la

representación gráfica de la finca al Registro tienen escasa aplicación respecto del dominio público (véase el reiterado párr. 1º del art. 9 b. LH), es previsible que en muchos casos no se produzca dicha incorporación. Legalmente tal información puede suministrarse con carácter voluntario (art. 199 LH), pero lo lógico es que la ley hubiera impuesto esta obligación respecto de las fincas de dominio público ya inscritas, a efectos de obtener su plena protección.

Cabe reiterar lo señalado anteriormente en materia de responsabilidad para el caso de que sí conste la representación gráfica: la Administración está exonerada de responsabilidad por los bienes demaniales inscritos, pero puede surgir responsabilidad en cuanto a limitaciones no inscritas que afectaran a terceros. La falta de inscripción de la representación gráfica puede ocasionar que en la práctica resulte más fácil que se produzcan tales daños.

3. DOMINIO PÚBLICO NO INSCRITO, PERO EXISTIENDO INFORMACIÓN TERRITORIAL SUMINISTRADA POR LA ADMINISTRACIÓN

Este supuesto es el más novedoso con arreglo a la nueva redacción de la Ley Hipotecaria. Hasta su reforma, el dominio público podría estar inscrito o no estarlo. En el primer caso estaría protegido por el Registro, si bien con los problemas derivados de la falta de información gráfica. En el segundo caso, el Registro no podría suministrar ninguna protección, más allá de la aplicación de ciertas medidas (como la solicitud de certificaciones a la Administración con ocasión de algunas inscripciones en los supuestos establecidos por la Ley de Montes y, especialmente, por la Ley de Costas). Estos mecanismos adolecen de carencias prácticas y sobre todo suponen un desaprovechamiento de las posibilidades técnicas que ofrece la Ley Hipotecaria actual. Sin embargo, si la Administración suministra la información territorial (en cumplimiento de la DA1ª de la Ley 13/2015 y a los efectos de la calificación auxiliar a que se refiere el art. 9 b) LH), existirá una cierta protección, derivada del hecho de que la cartografía en la que conste dicho dominio público ha tenido acceso al Registro, si bien solo a su aplicación informática. En esta situación, el registrador al calificar cualquier acto inscribible ha de verificar que no se invade el dominio público, lo que se facilita con dicha cartografía. El problema es que tal protección puede ser incompleta, derivada de posibles defectos de la misma al coordinarla con las inscripciones registrales. Puede surgir el problema señalado anteriormente de que hay una apariencia de protección que no es real, o al menos, que no es plena.

En materia de responsabilidad este supuesto es el que presenta las más importantes novedades. La publicidad del dominio público y de las limitaciones derivadas del mismo a través de la información territorial puede permitir a la Administración exonerarse de su responsabilidad, al destruirse

la presunción de buena fe del adquirente de una finca afectada por el dominio público.

4. DOMINIO PÚBLICO NO INSCRITO, Y SIN INFORMACIÓN TERRITORIAL

Tanto en este caso como en el anterior es obvio que no puede estar inscrita la representación gráfica de la finca, ya que esta se inscribe en el folio correspondiente a la misma finca a la que se refiere, y careciendo la finca de inscripción registral, no habrá podido inscribirse la misma. La falta de acceso al Registro del dominio público, incluso de la información territorial relativa al mismo, no impide que se aplique la obligación de salvaguardar dicho dominio, pero supone que en la práctica el registrador carezca de mecanismos adecuados para lograrlo, más allá de los indicios que se pongan de manifiesto en los títulos presentados para su inscripción y de los que pueda resultar una posible lesividad del dominio público.

La responsabilidad en este caso es máxima: la Administración debe responder de los daños ocasionados a particulares que ignoraran de buena fe la existencia del dominio público y de las limitaciones derivadas del mismo. La inactividad de la Administración es palmaria: no solo se incumple con la obligación de inscripción del dominio público, sino que además incumple con el deber de suministrar información sobre el demanio y posibilita que tengan acceso al Registro actos que son nulos pero tienen apariencia de validez.

VIII. NECESIDAD TANTO DE CUMPLIR LA NORMATIVA VIGENTE COMO DE UNA NUEVA REGULACIÓN

No cabe duda de que, como se ha señalado anteriormente, la inscripción del dominio público sigue siendo obligatoria. Con la nueva regulación nacida de la reforma de la Ley 13/2015 se han establecido, no obstante, nuevos cauces de protección del dominio público. Ahora bien, tales cauces deben entenderse complementarios pero no sustitutivos de la protección obtenida a través de la inscripción del demanio. No obstante, hay que destacar dos circunstancias. Por una parte es indudable que la protección del dominio público será mayor en los supuestos en que no solamente conste inscrito, sino que además se incorpore su representación gráfica. Es por ello por lo que se ha señalado que debería haberse previsto dicha incorporación como obligatoria. Y, por otra parte, es necesario que el dominio público esté protegido sea cual sea la situación en que se encuentre (inscrito o no, con representación gráfica incorporada o no y con información territorial asociada o sin la misma). Ma-

yor será la protección que podrá brindar el Registro cuanto más depurada y completa sea la información que conste incluida en el mismo.

Estas últimas ideas permiten, además, realizar una valoración de la legislación actual. Cabe concluir que, a pesar de alguna imprecisión en el texto, la normativa supone un paso adecuado en la protección del dominio público. Es necesario entender que la falta de referencia a la inscripción de dicho demanio no es un mero *lapsus* del legislador. Tampoco es un reconocimiento tácito de la situación de falta de inscripción de buena parte de dominio público. En realidad, las reiteradas referencias a la falta de inscripción del mismo lo que reflejan es la necesidad de protegerlo en todo caso. Es decir, la normativa puede entenderse en el sentido de que el dominio público ha de ser protegido en cualquier supuesto, sea cual fuere su situación tabular. Y no hay duda de que la mayor protección que puede obtenerse la da su inscripción registral. La falta de inscripción del demanio sigue siendo una situación irregular, ya que la normativa que la regula no ha variado, ni los principios inspiradores de la misma y ni siquiera las razones prácticas que justifican dicha inscripción. No obstante, hubiera sido conveniente que se hubiera reiterado la inscripción obligatoria del mismo y que se hubiera previsto la incorporación de la representación gráfica del que ya esté inscrito.

Por tanto, hay que abogar para que se siga cumpliendo la normativa reguladora del dominio público en su relación con el Registro de la Propiedad, aprovechando, además, las novedades introducidas en la reforma de la Ley Hipotecaria. Pero este planteamiento sería en realidad poco ambicioso y un tanto miope. Es imprescindible una nueva regulación en esta materia. Como señaló García de Enterría en 2006, es necesaria una nueva regulación o codificación general relativa a la articulación general de las relaciones entre la Administración pública y el Registro de la Propiedad, superando el casuismo del art. 5.4 LPAP y, con ello, de las soluciones parciales establecidas en las distintas leyes y disposiciones especiales⁴³.

Pero no solo hay que reivindicar una nueva regulación respecto de la inscripción del dominio público entendido como el acceso de una finca demanial al Registro de la Propiedad. Es necesario entender que el concepto actual del dominio público, en cuanto que se refiere a limitaciones que pueden afectar al dominio particular, pero sin implicar la expropiación o pérdida del dominio de su propietario, puede tener especial eco y protección a través de los nuevos mecanismos establecidos actualmente en la legislación hipotecaria.

⁴³ E. García de Enterría (2006), «Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración», en VV. AA., *Libro-homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, vol. II, Madrid: Ed. Fundación Registral, Madrid, 2006, págs. 2295-2323 (pág. 2323).

Incluso sin necesidad de acudir a tal concepto amplio del dominio público, lo cierto es que es evidente que «la legislación acostumbra a establecer medidas indirectas de protección que reducen las facultades dominicales de que disponen los propietarios de las fincas colindantes con el demanio»⁴⁴. Pues bien, todas estas limitaciones, tengan el origen que tengan, pueden tener un mejor acceso al conocimiento público y ser tenidas en cuenta en la calificación registral si se incorporan al Registro. Tal incorporación puede tener lugar mediante las notas marginales señaladas anteriormente o mediante la información territorial asociada.

En el caso de las notas marginales (que, como se señaló, se pueden referir a la situación urbanística, medioambiental o administrativa de una finca), es necesario que se establezca una regulación general que determine cómo pueden practicarse y su eficacia, superando la regulación sectorial y parcial existente actualmente. Pero junto con esta solución tradicional de acceso o inscripción (incluso si se trata de nota marginal), la actual legislación permite acudir, además, a la información territorial. Y en el caso de esta información territorial, es necesario tanto una nueva regulación más completa referida a sus requisitos y efectos que produzca como un nuevo cambio de mentalidad: es imprescindible que toda la información territorial elaborada por la Administración sea comunicada a cada Registro competente. El que tal información conste en el mismo permitirá tanto un mayor conocimiento público como una más acurada calificación registral. Este conocimiento público puede tener lugar con ocasión de la correspondiente publicidad registral⁴⁵.

IX. CONCLUSIONES

Es indudable que el dominio público debe ser protegido en todo caso, esté inscrito o no, y haya tenido su representación gráfica acceso o no al Registro de la Propiedad. Tras la reforma introducida en la LH por la Ley 13/2015, si bien el legislador ha perdido una oportunidad para reiterar la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de dominio público, lo cierto es que la misma

⁴⁴ J. González García (2015), «Cuestiones del régimen general del dominio público», en J. González García, *Derecho de los bienes públicos*, 3ª edición, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 89-160 (pág. 139).

⁴⁵ Como recuerda la RDGRN de 26 de abril de 2017 [RJ 2017\1884], debe darse publicidad registral de la información territorial asociada relativa a la colindancia de fincas inscritas con el dominio público viario estatal. Se señaló anteriormente que es deseable que este mecanismo legal de publicidad se extienda a otros tipos de dominio público.

sigue siendo necesaria. También debería haberse previsto respecto del demanio ya inscrito que la inscripción de su representación gráfica fuera obligatoria y no meramente voluntaria. Con tal inscripción del dominio público y de su representación gráfica se obtendría la plena protección registral frente a posibles usurpaciones.

La protección de derechos, intereses u obligaciones derivadas del dominio público entendido en sentido amplio (medio ambiente, protección del patrimonio histórico o artístico, salvaguarda de la Salud pública, ordenación del territorio...), puede tener lugar mediante oportunas notas al margen de las distintas fincas inscritas (conforme al actual art. 9 LH). Pero además es posible, y esto supone una importante novedad, que tal protección se produzca mediante el acceso al Registro de la información pertinente mediante planos, cartografías o representaciones gráficas. Tales planos, elaborados por las distintas administraciones competentes y comunicadas al Registro, deberán ser tenidos en cuenta en la calificación registral, impidiendo el acceso al mismo de actos contrarios a tales intereses públicos.

Esta información permite, además, que cualquier interesado en la adquisición de una finca pueda conocer no solo su situación jurídico-privada, sino también ejercer su derecho a conocer toda limitación derivada de la legislación administrativa que pueda afectar a la finca, de forma sencilla y con ocasión de la publicidad suministrada por el propio Registro.

El suministro de dicha información no es una facultad discrecional de la Administración, sino que es un verdadero deber jurídico. La falta de información suministrada al Registro de la Propiedad por la Administración relativa a la existencia y contenido del dominio público es una inactividad de la misma susceptible de ocasionar la correspondiente responsabilidad administrativa respecto de los posibles daños ocasionados a terceros de buena fe.

Es necesario, no obstante, que se dé una regulación más detallada y sistemática en esta materia, de forma que el dominio público quede mejor protegido a través de los distintos mecanismos registrales que pueden utilizar las administraciones públicas, tanto los novedosos como los existentes con anterioridad a la reforma, pero infrutilizados en muchas ocasiones.

