



8º CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL

La **Ciencia forestal** y su contribución a
los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**



8CFE

Edita: Sociedad Española de Ciencias Forestales

Cataluña | Catalunya - 27 junio | juny - 1 julio | juliol 2022

ISBN 978-84-941695-6-4

© Sociedad Española de Ciencias Forestales

Organiza



La desamortización invisible: Implicaciones de la reforma de la Ley Hipotecaria para la defensa de los dominios públicos forestal y pecuario y posibles soluciones

BERMEJO PINAR, J.M.¹, MARCHENA ISLA, J.M. ² y EZQUERRA BOTICARIO, F.J.²

¹ Servicio Caza y Pesca. Dirección General Medio Natural y Biodiversidad. Consejería de Desarrollo Sostenible. Castilla-La Mancha. jmbermejop@jccm.es

² Servicio de Restauración y Gestión Forestal. Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal. Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Junta de Castilla y León. f Javier.ezquerra@jcyt.es

Resumen

Los bienes de dominio público han padecido una presión usurpadora enorme a lo largo de su historia. Su integridad se ha defendido con deslindes y amojonamientos, junto con el privilegio de publicidad posesoria, sin recurrir a un mecanismo registral que estaba vetado a los bienes demaniales hasta la reforma en 1998 de la legislación hipotecaria.

La modificación de la normativa hipotecaria y catastral de 2015 está suponiendo la desamortización encubierta de estos terrenos, ya que la certificación catastral descriptiva y gráfica puede ser inscrita ahora en el Registro de la Propiedad, afianzando a menudo la intrusión del usurpador. El caso es especialmente grave en las Vías Pecuarias, que frecuentemente en la cartografía catastral no aparecen con su anchura legal, pues han sido invadidas por las parcelas colindantes. Las inscripciones de estos colindantes en los Registros de la Propiedad, gracias a la concordancia catastral, suponen una regularización de intrusiones a costa de lo público, frente a la cual, las Administraciones gestoras de las Vías Pecuarias o los Montes de Utilidad Pública quedan en una situación de indefensión.

A pesar de su ingente relevancia, este hecho está pasando desapercibido para la opinión pública y los responsables políticos, a modo de desamortización invisible. La presente comunicación busca dar a conocer este grave riesgo, analizando sus implicaciones y proponiendo diversos escenarios con posibles soluciones en los ámbitos legislativo, operativo y cartográfico.

Palabras clave

Bienes de dominio público, usurpación, Ley Hipotecaria, Catastro, Registro de la Propiedad.

1. Introducción

En España, históricamente, los terrenos del dominio público forestal y las Vías Pecuarias han constituido elementos clave de la socioeconomía local, tanto por su magnitud como por su carácter público. Los montes han permitido históricamente disponer de recursos clave para la subsistencia en general de los vecinos aportando alimentación (pastos y rozos) y combustible (leñas), algo crítico para los segmentos de población menos favorecidos o que no contaban con otros recursos. Las Vías Pecuarias han permitido canalizar la demanda de pastos y permitir el desplazamiento de los ganados de unas a otras zonas de pasto, sin necesidad de poseer los terrenos intermedios. Todo ello de algún modo ha servido para desarrollar actividades productivas a pequeños propietarios o a campesinos sin patrimonio territorial propio, amortiguando así las desigualdades, así como para permitir el desarrollo de sectores económicos tan relevantes a nivel nacional como la industria de la lana en el siglo XVI. Los trabajos forestales, la recolecta de diversos productos en los Montes de Utilidad Pública, su pastoreo y el uso de las Vías Pecuarias para la trashumancia y las comunicaciones rurales han sido, y continúan siendo actualmente, claves para el mantenimiento de

la estructura social de muchas comarcas españolas, especialmente en las zonas más agrestes donde el peso de los terrenos forestales es muy importante. Muchas de estas comarcas rurales forman parte de lo que en los últimos años se ha dado en llamar “España vaciada”. Por lo tanto, la movilización de la economía inherente a estos terrenos de dominio público es clave para tender a una mejor distribución de la población en el territorio español.

Además de ser fundamentales para equilibrar la economía rural, Vías Pecuarias y Montes de Utilidad Pública ofrecen otros muchos servicios, sin precio de mercado, al bien común. Entre las principales externalidades positivas que nos aportan estos terrenos, sin recibir ingresos directos por ellas pueden citarse la mitigación del cambio climático, la preservación de la biodiversidad, la protección del suelo y del ciclo hidrológico, el suministro de agua, el patrimonio paisajístico y cultural, el fomento del turismo, el uso y disfrute de la naturaleza o el ejemplo y motor de gestión que constituyen para particulares.

Si se retrocede en la gestión y presencia de las Vías Pecuarias y los Montes de Utilidad Pública, se reducirán las externalidades positivas que aportan, y en consecuencia, la sociedad en general se verá afectada negativamente.

En la actualidad, una de las aportaciones más evidentes de estos terrenos es su uso social, pues facilitan el contacto con la naturaleza de gran parte de la población urbana, que no dispone de terrenos para disfrutarla de forma privada. En España, los terrenos que forman parte del dominio público forestal y pecuario permiten a millones de personas la práctica de todo tipo de actividades al aire libre: pasear o correr por el campo, montar en bicicleta o a caballo, practicar la caza o la escalada, será más difícil para muchos ciudadanos en la medida en que estos terrenos públicos pasen a manos privadas.



Figura 1. A menudo los ciudadanos tenemos prohibido el paso por las fincas particulares. Con la pérdida de terrenos públicos aumentarán los conflictos para disfrutar de la naturaleza.



Figura 2. El uso no consuntivo y regulado de los terrenos del dominio público forestal y de las vías pecuarias es asequible para millones de personas en España.

Según los datos del *Inventario Español de Patrimonios Forestales*, recogidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, actualmente en España todos los ciudadanos disfrutamos de 7,7 millones de hectáreas de Montes Públicos, el 15% de la superficie nacional, que viene a ser el 28% de nuestra superficie forestal, que se encuentra ampliamente distribuida por el territorio y nos permite sin distinción disfrutar de la naturaleza. Contamos además con 125.000 kilómetros de Vías Pecuarias, propiedad de las Comunidades Autónomas, que vertebran nuestro territorio e igualmente ofrecen innumerables oportunidades para el ocio y el esparcimiento. Con la privatización de estos terrenos públicos, además de perderse un patrimonio que nos pertenece como colectivo, se reduce la posibilidad de ejercer el derecho constitucional de todos los españoles a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45.1 de la Constitución Española).

Montes Públicos	Superficie (ha 2019)
Del Estado	321.575
De las Comunidades Autónomas	1.147.719
De las Entidades Locales	6.222.667
De otras entidades de derecho público	12.762
	7.704.722

*Figura 3. Datos Montes Públicos. *Inventario Español de Patrimonios Forestales*.*

Sin embargo, este patrimonio se encuentra amenazado, más allá de los mecanismos para su protección previstos en su propia normativa sectorial,

2. Objetivos

Este trabajo pretende, en primera instancia, analizar y divulgar los efectos que ocasiona sobre los dominios públicos forestal y pecuario la aplicación práctica de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, y del texto refundido del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante Ley 13/2015).

El trabajo también obedece al deseo de contribuir a mejorar las condiciones para la defensa de los bienes demaniales proponiendo diversas medidas para paliar los efectos negativos de la citada reforma. Es decir, para evitar que se sigan consolidando usurpaciones del dominio público mediante su inscripción georreferenciada en el Registro de la Propiedad.

3. Metodología

Abordando un trabajo de síntesis, en primer lugar se presenta una revisión histórica de la relación de los dominios públicos forestal y pecuario con el Registro de la Propiedad y con la cartografía catastral, para establecer la situación previa a la promulgación de la Ley 13/2015. Se analizan las principales novedades introducidas por la citada norma.

A continuación, se discuten las consecuencias para la integridad de los demanios forestal y pecuario provocados por el sistema de coordinación establecido en la Ley 13/2015 entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, de tal forma que éste incorpore la descripción gráfica georreferenciada a la descripción de las fincas registrales, utilizando como base la cartografía catastral.

Para finalizar, a modo de conclusión, se proponen algunas medidas que consideramos necesarias para paliar los efectos nefastos sobre los dominios públicos forestal y pecuario, causados por la aplicación de la Ley 13/2015.

4. Resultados

4.1 Los bienes de dominio público y el Registro de la Propiedad hasta la reforma de la Ley Hipotecaria de 2015

Tradicionalmente, una de las características de los bienes demaniales ha sido el no considerarlos inscribibles en el Registro de la Propiedad. Por citar alguna norma anterior incluso a que se reconociera la demanialidad de las vías pecuarias, que seguían considerándose servidumbres, la Real Orden de 20 de junio de 1863 dejaba fuera de inscripción en el Registro “*las cosas de uso público, cuyo dominio eminente pertenezca al Estado, como las riberas del mar, los ríos, las calles y las plazas, los caminos públicos y las carreteras generales, los ejidos y las servidumbres públicas*”.

En el Reglamento Hipotecario de 1947 el artículo 5, exceptuaba de inscripción: “*Primero. Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo trescientos treinta y nueve del Código civil, ya sea de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún*

servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio. Segundo. Los bienes de uso público de las provincias y de los pueblos incluidos en el párrafo primero del artículo trescientos cuarenta y cuatro del Código civil.”.

Con la reforma del Reglamento Hipotecario por Decreto de 17 de marzo de 1959, el número Segundo del artículo 5 recibió esta redacción: “*los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público, conforme a la legislación especial*”. El texto se armonizaba pues con la nueva normativa de régimen local (Ley de 1950 y Reglamento de Bienes de 1955), dejando claro el ámbito de la excepción; con lo que los bienes de servicio público eran inscribibles.

Igualmente, el artículo 303 del Reglamento Hipotecario presuponía la inscripción de los bienes demaniales, pues entre los requisitos que deben expresar las certificaciones de dominio a los efectos de inmatriculación de bienes de entes públicos, figura el servicio público u objeto a que estuviera destinada la finca. Asimismo, el artículo 17 del Reglamento Hipotecario también lo preveía y el artículo 30 del propio Reglamento considera inscribibles los montes públicos no enajenables. Sobre montes, cabe recordar igualmente que el artículo 69 del Reglamento de Montes dispone que “*todos los montes catalogados se inscribirán obligatoriamente en el Registro de la Propiedad a favor de la Entidad a la que corresponda su dominio según el catálogo*”.

Con estos antecedentes no tiene nada de extraño que el artículo 5 del Reglamento Hipotecario fuese redactado de nuevo por el Real Decreto de 4 de septiembre de 1998, de la siguiente forma: “*los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación especial*”.

Sin embargo, es la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, Ley 33/2003, la que cambia definitivamente las reglas del juego. En su artículo 36, titulado *obligatoriedad de la inscripción*, dice en el apartado 1: “*Las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes Registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos Registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones Públicas en caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria*”. Por su parte, la Disposición Transitoria quinta establece que “*para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones públicas sean actualmente titulares, estas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta ley*”. Dicha entrada en vigor tuvo lugar a los tres meses de la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado (conforme a la disposición final sexta), o sea, el día 4 de febrero de 2004.

Por lo tanto, los Montes de Utilidad Pública y las Vías Pecuarias pasaron en 5 años de poder ser inscritos a ser obligatoria su inscripción en el Registro de la Propiedad. El mandato hacia las Administraciones gestoras era prácticamente imposible de cumplir en el plazo indicado, teniendo en cuenta que buena parte de estos bienes demaniales se encontraban, y siguen encontrándose, sin deslindar o con deslindes ya obsoletos; especialmente las Vías Pecuarias. Para cumplir con lo previsto en la actual Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, son necesarios recursos técnicos y jurídicos muy superiores a los disponibles en las actuales Administraciones gestoras.

Afortunadamente, parte del dominio público forestal se encontraba inscrito gracias a los mandatos establecidos desde principios del siglo XX en su legislación sectorial. La primera norma específica sobre inscripción de montes públicos aparece en el Real Decreto de 1 de febrero de 1901 cuyo artículo 4 establecía: “*los montes incluidos en el Catálogo de los exceptuados de la desamortización por causa de utilidad pública... serán inscritos, desde luego, en los Registros de la Propiedad*”.

Una Real Orden de 9 de octubre de 1902 ordenó la inscripción de los montes, declarando aplicables supletoriamente las disposiciones del Real Decreto de 11 de noviembre de 1864 sobre bienes exceptuados de la desamortización. Se trataba, por tanto, del régimen común a todos los bienes públicos. Cuando el Reglamento Hipotecario de 1915 sustituye al Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, no se duda de la aplicación de sus normas a los montes públicos. El Reglamento Hipotecario de 1947 mantiene prácticamente inalterada la redacción del artículo 30.1: “*El dominio de los montes de utilidad pública se inscribirá en el Registro a favor del Estado, de los entes públicos territoriales o de los establecimientos a que pertenezcan. La inscripción principal se practicará en el libro del Ayuntamiento donde radique la finca o en el que se halle su mayor extensión si perteneciere a varios, y en ella se harán constar las particularidades del monte, indicando el organismo o servicio a que estuviere adscrito; en su caso, se practicarán inscripciones de referencia en los demás Registros, Ayuntamientos o Secciones, de igual modo deberán inscribirse las actas de deslinde de dichos montes*”.

Un gran cambio tuvo lugar con la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su Reglamento de 1962, que contuvo numerosas reglas hipotecarias. De hecho, puede ser considerada la primera de las leyes sectoriales relativas al dominio público que regula la inscripción del mismo, sentando las bases que otras leyes posteriores, como la de Costas van a seguir.

Como hemos visto, lo que ocurre actualmente, según la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, Ley 33/2003, es que no solo los montes catalogados deben inscribirse, sino todos los terrenos públicos, con independencia de si son demaniales o patrimoniales. Las Comunidades Autónomas, como Administraciones a las que pueden pertenecer ciertos montes y todas las Vías Pecuarias, se encuentran entonces ante esa obligación desde el año 2003. Suponemos que cada una habrá intentado cumplirla de la mejor manera, en la medida de sus posibilidades reales, pero es cierto que las circunstancias no han sido las mejores: nuestra experiencia nos indica que, de modo general, el músculo técnico y jurídico de los departamentos a cuyo cargo se encuentran esos terrenos, siendo siempre exiguo, se ha debilitado aún más en las dos últimas décadas, y que cuestiones como éstas, tan trascendentales en el largo plazo pero tan poco vistosas como noticia para los medios de comunicación, no han protagonizado los programas políticos ni han recibido el impulso y la atención presupuestaria de otras cuestiones menos estructurales pero con efectos más aparentes o más inmediatos.

Afortunadamente, las normas protectoras establecidas para los montes demaniales se extienden no solo a su inmatriculación en el Registro de la Propiedad, sino que también afectan a la inmatriculación de fincas colindantes. Esta protección es de vital importancia para evitar inmatriculaciones o inscripciones que consoliden usurpaciones del dominio público forestal. Así

resulta del artículo 22 de la Ley 43/2003, de Montes que, bajo el título “Asientos registrales de montes privados”, establece lo siguiente:

“1. Toda inmatriculación o inscripción de exceso de cabida en el Registro de la Propiedad de un monte o de una finca colindante con monte demanial o ubicado en un término municipal en el que existan montes demaniales requerirá el previo informe favorable de los titulares de dichos montes y, para los montes catalogados, el del órgano forestal de la comunidad autónoma.

2. Tales informes se entenderán favorables si desde su solicitud por el registrador de la propiedad transcurre un plazo de tres meses sin que se haya recibido contestación. La nota marginal de presentación tendrá una validez de cuatro meses.

3. Para los montes catalogados, los informes favorables o el silencio administrativo positivo derivado del apartado 2 no impedirán el ejercicio por la Administración de las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral.”

Similares normas protectoras ya figuraban en Ley de Montes de 1957 y en su Reglamento de 1962, fueron en su día precursoras de otras normas relativas bienes públicos, como la Ley de Costas, en orden a la sensibilidad hacia problemas registrales, intentando establecer un sistema garantista para la Administración gestora de los bienes de dominio público.

Por desgracia, no ha sucedido lo mismo con las Vías Pecuarias, en este caso la normativa sectorial no ha fomentado su inmatriculación hasta el mandato establecido en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, Ley 33/2003. Como consecuencia, la mayoría sigue sin inscribir en el Registro de la Propiedad. Además, la legislación en materia de Vías Pecuarias tampoco establece protección alguna ante la inmatriculación o inscripción de fincas colindantes con el dominio público pecuario.

Las normas hipotecarias, así como varias resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, apuntan a 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. Ahora bien, el problema práctico que se plantea es cómo es posible tal protección dada la falta de inscripción y, a menudo, de deslinde de ese dominio público. En principio, los Registradores deben solicitar informe al órgano competente, cuando tuvieran dudas fundadas de que una finca puede invadir el dominio público (artículos 201, 203, 205 y 208 de la Ley Hipotecaria). Esto es especialmente importante en los supuestos de inmatriculación de fincas o de inscripción de excesos de cabida. Pero se plantea el problema de cómo acreditar que no se produce tal invasión. O lo que es peor, se plantea el problema de cómo puede llegar a sospecharse que se produce dicha invasión: si se sospecha, debe solicitarse el informe, pero la sospecha es una decisión subjetiva de cada Registrador. Como veremos más adelante, con mucha frecuencia encontramos Registradores muy reacios a sospechar, cuando no se lo exige una Ley, pese a tratarse de fincas colindantes con terrenos de dominio público. Por lo tanto, el dominio público no inscrito, como la mayoría de las Vías Pecuarias, se encuentra desamparado frente a las inscripciones registrales de las fincas colindantes y la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido del Catastro Inmobiliario, ha venido a complicar aún más la situación del dominio público no inscrito, según veremos en los próximos apartados.

4.2 Los Montes de Utilidad Pública y las Vías Pecuarias en la Cartografía Catastral

El Registro de la Propiedad es una institución jurídica dependiente del Ministerio de Justicia que tiene por finalidad el dotar de seguridad jurídica al tráfico inmobiliario. Frente a ella, con una concepción y finalidad diferentes, el Catastro, según el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante TRLCI) es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda, en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales y cuya misión no es la de señalar efectos jurídicos sustantivos a las titularidades inmobiliarias, como ocurre con el Registro de la Propiedad: históricamente el Catastro Inmobiliario ha venido teniendo como finalidad la justicia tributaria y la asignación equitativa de los recursos públicos.

En España, el Catastro y el Registro han tenido finalidades distintas sin que este último haya utilizado hasta 2015 base cartográfica alguna. Ello supone que hayan funcionado independientemente, sin existir coordinación entre ambos, hasta que se ha sentido la necesidad de que el Registro dispusiera de una adecuada cartografía como elemento imprescindible para reforzar su actividad.

Mientras, la aspiración del Catastro Inmobiliario ha sido siempre representar lo más fielmente posible la realidad territorial, pero no daba fe del dominio y demás derechos reales inmobiliarios. Conscientes de esa característica, las Administraciones gestoras de los dominios públicos forestal y pecuario no han prestado demasiada atención a la representación de éstos en la cartografía catastral, pues las posibles discrepancias no tenían un efecto real y concreto sobre la propiedad.

Por otro lado, el Catastro lleva decenios conformándose en función de la realidad física del territorio, a veces mediante declaraciones de los “propietarios” en los pueblos: cuando llegaba la visita del técnico de Catastro los paisanos acudían a indicar a quien pertenecían las distintas parcelas o por dónde iban las lindes más o menos dudosas. Otras veces, realizando inspecciones catastrales basadas en la realidad física: si un terreno rodeado por un robledal no tiene árboles y está sembrado, se entiende que se trata de una parcela diferenciada cuya titularidad catastral puede ser distinta a la del Monte de Utilidad Pública que la rodea.

Más de 100 años de modificaciones de la cartografía catastral impulsadas mayoritariamente por los particulares, unidas al poco interés que le han prestado, tanto las Administraciones gestoras de los dominios públicos forestal y pecuario, como la propia Administración catastral, han provocado que la representación de estos bienes demaniales esté claramente mermada en la citada cartografía, en la que ni siquiera se recogen en muchas ocasiones los deslindes aprobados para Vías Pecuarias y Montes de Utilidad Pública, por mucho que actualmente se esté trabajando en ese sentido por Catastro. Debido a sus características, los Montes de Utilidad Pública están representados de una forma más completa, mientras que las Vías Pecuarias, al tener mucho más perímetro por unidad de superficie, tienen una representación mucho menos ajustada, hasta el punto de que son raras las que figuran en Catastro con la anchura reconocida en la clasificación o el deslinde. En ello, también pesa el que las entidades propietarias han de velar individualmente por

un número pequeño de montes, contando además con ayuda de la administración autonómica; mientras que la totalidad de las vías pecuarias sólo cuentan con un propietario en cada Comunidad Autónoma y por poner esta circunstancia en perspectiva, solo en Castilla y León, por ejemplo, la red de Vías Pecuarias asciende a 32.000 Kilómetros, mientras que en Castilla-La Mancha están clasificados casi 15.000 Kilómetros.



Figura 4. En la imagen obtenida de la plataforma IMOVIP (Información de Montes y Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha) podemos observar una situación habitual, en el caso de una Vía Pecuaria deslindada.

Según los datos estimados, que ofrece en su web el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, están deslindadas sólo el 22,1 % de las vías pecuarias de España.

Vías Pecuarias en 2018	Porcentajes
Vías pecuarias clasificadas	85
Vías pecuarias sin deslindar	74
Vías pecuarias deslindadas	26
Vías pecuarias sin clasificar	15

Figura 5. Web el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, datos estimados.

Para las Vías Pecuarias sin deslindar, es decir el 77,9% de las españolas, la situación es aún peor, pues en muchas ocasiones se reducen catastralmente a la anchura de un camino, si es que éste sigue existiendo. A continuación, se muestra una situación típica para la representación catastral de una Vía Pecuaria sin deslindar.



Figura 6. Cañada Real sin deslindar, reducida en Catastro a un camino.

4.3 La Coordinación Catastro Inmobiliario-Registro de la Propiedad

Los profesionales del sector inmobiliario español llevaban tiempo apuntando la necesidad de coordinar la información que tienen el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario sobre los bienes inmuebles. El primer intento serio en este sentido se produjo con la publicación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, que introduce la referencia catastral como elemento de identificación e intercambio de información, incorporando la certificación catastral descriptiva y gráfica como requisito indispensable para la inmatriculación de fincas en el Registro.

Hasta el 1 de noviembre de 2015, con la entrada en vigor del sistema actual de representación gráfica, la descripción de las fincas registrales seguía siendo meramente literal, a pesar de la incorporación de la referencia catastral y el Registro de la Propiedad no protegía una representación gráfica georreferenciada de las fincas inscritas, como sucede ahora.

Actualmente, la Ley Hipotecaria y el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, tras su reforma por la Ley 13/2015, de 24 de junio, establecen un sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad, para que éste incorpore la descripción gráfica georreferenciada a la descripción de las fincas registrales, utilizando como base la cartografía catastral. Con ello se persigue, fundamentalmente, dar mayor seguridad a los datos de ubicación, delimitación y superficie de las fincas registrales que son objeto del tráfico jurídico.

Los requisitos técnicos para el intercambio de información y una mejor coordinación entre el Catastro y los Registros de la Propiedad se han desarrollado mediante varias resoluciones conjuntas

de las Direcciones Generales de Catastro, de los Registros y del Notariado, la primera de las cuales entró en vigor el 1 de noviembre de 2015. Se ha establecido un sistema automatizado, para el intercambio de información utilizando el formato GML. El sistema es multidireccional, en cuanto que la información fluye entre los Notarios, el Catastro Inmobiliario y los respectivos Registros de la Propiedad. Buscando la seguridad y agilidad del tráfico jurídico inmobiliario, las Resoluciones conjuntas establecen procedimientos inspirados en los principios de objetividad, eficiencia, diligencia y protección de los terceros afectados (por ejemplo, Resolución de 29 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales, BOE de 15 de abril de 2021). Por lo tanto, desde hace ya más de seis años, los perímetros de las fincas que aparecen en la cartografía catastral pueden recogerse según sus determinaciones en los Registros de la Propiedad. Este cambio radical en las reglas del juego ha cogido por sorpresa a las Administraciones gestoras de los dominios públicos forestal y pecuario, que deben reaccionar cuanto antes para frenar la pérdida de patrimonio público.

Hasta el 1 de noviembre de 2015 se utilizaba sólo la descripción registral. La referencia catastral servía para identificar y localizar las fincas, pero su descripción no se acomodaba a lo que resultara del Catastro. En suma, la descripción registral tenía autonomía propia y, aunque se hiciera constar la correspondiente referencia a efectos identificativos, los datos catastrales no pueden sustituir a la descripción de la finca que figura en el Registro ni puede implicar, en su caso, una incorporación inmediata del cambio de naturaleza, linderos o superficie de la finca. Sin embargo, esta última reforma permite que la descripción gráfica georreferenciada de la finca, obtenida de la cartografía catastral e incluida en el folio registral, esté dotada de la protección establecida legalmente, sobre todo en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria:

“A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos.

Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero.”.

El ciudadano puede solicitar voluntariamente la incorporación en el Registro de la Propiedad de la representación gráfica georreferenciada tanto con ocasión de la inscripción de cualquier acto o negocio, por ejemplo, una compraventa; como mediante una operación específica, sin necesidad de esperar a la inscripción de un nuevo acto. Es, sin embargo, obligatoria la incorporación de la representación gráfica georreferenciada para realizar la inscripción de operaciones que supongan una reordenación de los terrenos, tales como segregaciones, agrupaciones o reparcelaciones, así como en la inmatriculación de fincas. Por otro lado, en estas modificaciones físicas por segregación, división, agrupación u otras similares; que se realicen sobre fincas cuya geometría presente

discrepancias entre la delimitación catastral y la realidad física de la finca, que hayan sido acreditadas por su propietario, se exigirá la previa subsanación de las discrepancias geométricas en la descripción catastral de la finca matriz, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria.

Queda claro por lo tanto que el 1 de noviembre de 2015 la cartografía catastral, sin previo aviso (al menos para las Administraciones gestoras del patrimonio público forestal y pecuario), pasó de ser meramente auxiliar y orientativa a convertirse en clave para el tráfico inmobiliario. Como veremos más adelante, las consecuencias para los terrenos públicos están siendo muy negativas.

5. Discusión

Aunque la inscripción del dominio público sigue siendo obligatoria, la protección del demanio frente a las intrusiones se arbitra esencialmente a través de su representación gráfica. Incluso si los bienes públicos no se encuentran inscritos o representados en la cartografía catastral, han de resultar protegidos en todo caso, para lo cual es imprescindible que la información gráfica suministrada por las distintas Administraciones Públicas sobre los bienes demaniales de su pertenencia pueda incorporarse al Registro de la Propiedad. Con el fin favorecer el acceso de esta información al Registro, en la Disposición Adicional Primera de la Ley 13/2015 se establece que *“...la aplicación informática registral para el tratamiento de representaciones gráficas, a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas 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, los terrenos públicos no inscritos estarán de alguna manera protegidos en tanto en cuanto estén correctamente representados en Catastro o se disponga de cartografía georreferenciada de los mismos para integrarla en la aplicación informática homologada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Si no disponen de la cartografía, en la forma requerida por la aplicación informática de los Registradores, las Administraciones gestoras se encuentran bastante indefensas frente a las inscripciones de los colindantes. Hasta ahora la información territorial tenía para las Administraciones gestoras de bienes demaniales un cierto carácter interno. Pero esto no puede sostenerse hoy en día atendiendo al propio interés de los terrenos públicos y al hecho de que tal información debe interoperar con otras. La información gráfica relativa al dominio público debería actualizarse internamente y en Catastro, para pasar seguidamente a inscribir las descripciones gráficas georreferenciadas, siempre que sea legalmente posible. Esta sería la primera consecuencia directa de la Ley 13/2015 para los dominios públicos forestal y pecuario.

En nuestra opinión, la Ley 13/2015, en su afán por coordinar la finca registral y la parcela catastral, buscando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, ha soslayado la realidad legal de los terrenos de los dominios públicos forestal y pecuario, minusvalorándola frente a la realidad cartográfica (a menudo no acorde con la legal) recogida en Catastro. Esta circunstancia está permitiendo el acceso al Registro de la Propiedad de descripciones gráficas de fincas que usurpan estos dominios públicos, especialmente en lo tocante a Vías Pecuarias. Estas representaciones gráficas se encuentran ahora protegidas por la Ley Hipotecaria, y por ello, con la normativa actual, será muy complicado revertir legalmente las usurpaciones, más aún si se producen segundas transmisiones onerosas de "buena fe" (artículo 34 de la Ley Hipotecaria).

En el caso del dominio público forestal, la legislación sectorial ayuda a su protección. Ya hemos apuntado que el artículo 22 de la Ley 43/2003, de Montes, obliga a los Registradores a disponer de informe previo favorable del órgano forestal de la Comunidad Autónoma, cuando se pretenda la inmatriculación o inscripción de exceso de cabida de fincas ubicadas en términos municipales donde existan montes catalogados. Sin embargo, para las Vías Pecuarias, su legislación sectorial básica no establece la obligación de la consulta previa y las Administraciones gestoras del dominio público pecuario llevan ya siete años recibiendo comunicaciones relativas a inmatriculaciones, excesos de cabida e inscripciones de todo tipo, sobre fincas colindantes con vía pecuaria (artículos 201, 203, 205 y 208 de la Ley Hipotecaria), ya realizadas. Como las Vías Pecuarias están infrarrepresentadas en la cartografía catastral, son incontables los casos en que se comprueba que la correspondiente modificación registral supone una pérdida evidente de terrenos de dominio público, pero al comunicar este hecho al Registro, se nos apunta que, una vez practicada la inscripción, está ya bajo la salvaguardia de los tribunales conforme al artículo 1 de la Ley Hipotecaria.

Aunque la Ley Hipotecaria indica para los citados artículos que "...si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular, con el fin de que, por dicha entidad, se remita informe correspondiente dentro del plazo de un mes...", son pocos los Registradores que sostienen dichas "dudas fundadas" o al menos que actúan como deberían actuar si las tuvieran. Pese a haber sido avisados de la poca fiabilidad de la cartografía catastral en cuanto a la representación del dominio público pecuario, es frecuente que sea dada por buena sin cuestionarla. Por lo tanto, a las Administraciones gestoras, cuando comprueban que se ha inscrito en el Registro la intrusión de una vía pecuaria, solo les queda acudir a la jurisdicción civil. Quienes conocen el músculo jurídico y técnico del que disponen las Administraciones Autonómicas para estos menesteres, pueden hacerse una idea de las posibilidades de éxito para ejercer la defensa de lo público de esta manera.

En los casos de Vías Pecuarias sin deslindar, algunos Registradores, cuando son requeridos para ello, se avienen a insertar una nota marginal dejando constancia de tal situación, con la intención de evitar que un tercero pueda adquirir de buena fe una finca que, tras un procedimiento de deslinde, podría ser atribuida, en todo o en parte, a la entidad propietaria de la vía pecuaria. Sin

embargo, es más frecuente que se nieguen a hacerlo y reciban el refrendo a su decisión por parte de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en aplicación del principio de independencia de los Registradores al calificar los documentos que reciben. El argumento fundamental para no practicar las notas marginales solicitadas por la Administración gestora de las Vías Pecuarias es que no está prevista en la normativa reguladora de las Vías Pecuarias ni en la normativa general de las Administraciones Públicas. El contenido de las notas marginales, cuando se realizan por el Registrador, se ajusta a lo siguiente:

"Esta finca colinda con la Vereda de XXXX, vía pecuaria clasificada en el término municipal de XXXX por Orden de 3 de julio de 1987 de la Consejería de Agricultura con una anchura de 12,00 metros. Esta vía pecuaria no está deslindada, por lo que, en un futuro deslinde, la posesión de la totalidad o parte de la finca podría ser atribuida a la Junta de XXXXXX, siendo la Resolución de aprobación título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (art 8.4 Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias).".

Se deja de este modo más abierta la futura recuperación del patrimonio público durante el procedimiento de deslinde, pues la finca no alcanzaría la protección del artículo 34 de la Ley Hipotecaria. No olvidemos que en los procedimientos de deslinde de Montes de Utilidad Pública se están respetando los derechos amparados por el citado artículo 34 de la Ley Hipotecaria. Es más, la propia Ley de Montes en su artículo 21.8 dice lo siguiente: *"La resolución definitiva del expediente de deslinde es título suficiente, según el caso, para la inmatriculación del monte, para la inscripción de rectificación de la descripción de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicadas con motivo del deslinde en fincas excluidas del monte deslindado. Esta resolución no será título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros a que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.".*

Por otro lado, estamos encontrando serias dificultades para la incorporación de la información gráfica de los bienes demaniales a la cartografía catastral, puesto que Catastro únicamente acepta formatos de entrega muy específicos y ajustados a sus requerimientos técnicos. Además, ante muchas solicitudes de incorporación gráfica realizadas por la Administración Autonómica, Catastro deniega las mismas y responde en el sentido de hacer prevalecer las inscripciones registrales y, queriendo encontrar una doctrina inexistente citando parte del contenido de varias sentencias judiciales sobre situaciones que nada tienen que ver con lo que se solicita, emplaza a deslindar los bienes o, en caso de ya estarlo, a dirimir las cuestiones sobre posesión o titularidad ejerciendo acciones civiles.

Incluso teniendo por deslindado el demanio, en ocasiones trascurren varios años desde que se traslada a Catastro la cartografía de un deslinde hasta que efectivamente se incorpora a su cartografía oficial, que como hemos visto se ha tornado fundamental para la defensa de la propiedad. Por otro lado, algunas Gerencias Territoriales de Catastro mantienen la situación catastral si existe oposición de los colindantes afectados, dando la misma validez a un documento privado que a un deslinde administrativo; en el caso de vías pecuarias que únicamente cuenten con Clasificación, la situación es más grave aún y de una indefensión casi absoluta.

En la situación actual, pensamos que la titularidad pública acreditada por un deslinde debe prevalecer sobre cualquier otro documento a los efectos de aproximar la cartografía catastral a la realidad legal del territorio, pero es más, la existencia de un documento público como la Clasificación de vías pecuarias también ha de tenerse en cuenta. Es fundamental que se reconozca que la naturaleza jurídica de las vías pecuarias está recogida en el artículo 2 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, no en el 8, como viene argumentando Catastro. La clasificación, como acto declarativo, sí es condición suficiente para considerar que determinados terrenos tienen la condición de dominio público de la Comunidad Autónoma correspondiente. Y por tanto, la base cartográfica de Catastro debería ajustar los límites de fincas particulares, que en muchas ocasiones están invadiendo bienes demaniales, atendiendo no a lo que se ve sobre el terreno, que serían esas mismas intrusiones, sino a los antecedentes gráficos existentes, como pueden ser, bien los planos de concentración parcelaria, planos y descripciones literales de clasificación, o levantamientos topográficos e informes, frente a simples solicitudes sin base técnica presentados por particulares o las inscripciones registrales, que en ningún momento se han plasmado en cartografía, aunque empiezan a hacerlo a raíz de la modificación de la Ley Hipotecaria con el criterio de concordancia.

El dominio público, en fin, puede estar identificado, estimado, deslindado o amojonado, en lo que sería una suerte de aproximaciones sucesivas a la consolidación de su propiedad y a un grado de protección acorde con su relevancia social y su carácter jurídico exorbitante. No olvidemos que si un terreno está declarado como dominio público se debe a que rinde al conjunto de la sociedad unas funciones tan trascendentales y relevantes como para merecer tal consideración. Cabría esperar, por tanto, que todas las Administraciones públicas reconocieran ese carácter y colaborasen en su protección, más allá que las competencias de titularidad y gestión recaigan sobre unas y otras. Sin embargo, no es así, y en el caso de montes y vías pecuarias los actos jurídicos específicos de su legislación sectorial (inclusión en catálogo y clasificación, por ejemplo) no resultan suficientes a ojo de la administración catastral, lo que genera una pérdida neta de ese patrimonio común y de los servicios que presta. Se advierte además en ello una paradoja y una asimetría, consecuencia tal vez del régimen competencial y de la dispersión administrativa: si bien la protección de los demanios forestal y pecuario es competencia de las Comunidades Autónomas, la del costero o el hídrico lo es del Estado. Tal vez sea esto lo que da lugar a una diferencia en el trato, que se traduce por ejemplo en que las estimaciones de dominio público hidráulico aparente o cartográfico sean asumidas por Catastro e incorporadas a su cartografía sin necesidad de deslinde, algo que en cambio sí que se exige a las vías pecuarias. Incluso en ocasiones se desliza la idea en algunas instancias de que estos terrenos se pierden del dominio público por culpa de que las Administraciones autonómicas no se han esforzado suficientemente en su deslinde, como si ello les sustrajese de los valores que les han hecho merecedores de tal protección: es como si los tramos de río sin deslinde del dominio público hidráulico, es decir, la inmensa mayoría de España, perdiessen su carácter de dominio público por no haber sido deslindados y se permitiesen todo tipo de intrusiones en los mismos.

6. Conclusiones

Resulta evidente que el sistema de coordinación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad establecido por la Ley 13/2015 no ha tenido en cuenta la situación actual de los dominios públicos forestal y pecuario. Como consecuencia, ha colocado a estos bienes demaniales en una situación en la que su defensa se ha tornado complicadísima frente a aquellos intrusantes

que dejarán de serlo para pasar a ser simplemente colindantes con un demanio débil y disminuido. Por lo tanto, si queremos mantener nuestro patrimonio público a disposición de la sociedad actual y futura, se hace necesario tomar medidas urgentes, que por rápidas que fueran, llegan ya más tarde que a tiempo. Entre las posibles soluciones proponemos las siguientes:

A.- Es fundamental para las Administraciones Autonómicas como gestoras de bienes demaniales trabajar de común acuerdo con el Catastro Inmobiliario y con los Registradores de la Propiedad. Se debe primar la defensa los bienes públicos frente a los privados, buscando el principio de concordancia a tres bandas y no a dos, como hasta ahora. Se debería profundizar en los mecanismos de colaboración entre las Administraciones gestoras de estos dominios públicos y las responsables de Catastro y Registro para buscar fórmulas comunes de estandarizar la información cartográfica, en primer término, trasladársela de forma interoperable y, posteriormente, aplicar unos criterios comunes y previamente consensuados en función del grado de consolidación de la propiedad y de la calidad de dicha información cartográfica, siempre de la mano del interés público.

De igual forma, se debe fomentar la colaboración, a nivel nacional, entre las distintas Administraciones gestoras de los Montes de Utilidad Pública y las Vías Pecuarias.. Se pueden optimizar los escasos recursos disponibles si se comparte información y conocimiento. Quizás desde el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se puede establecer una plataforma para colaborar en la defensa del Patrimonio público.

B.- Fortalecer en los ámbitos económico, técnico y jurídico los departamentos gestores. En la situación actual, en primera instancia, es necesario impulsar las cuestiones cartográficas y jurídicas. Sería utópico pensar en deslindar todo el Patrimonio público, ni siquiera en 30 años, pero sí es posible digitalizar los deslindes ya existentes e incorporarlos, cuanto antes, al Catastro y al Registro de la Propiedad. Por supuesto, también hay que dar un impulso decidido a los nuevos procedimientos de deslinde y amojonamiento, por no hablar de las inmatriculaciones masivas de bienes demaniales.

C.- Adaptar las normativas sectoriales al actual sistema de representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad, establecido por la Ley 13/2015, bien al nivel de la normativa básica, al tratarse de un problema general del Estado motivado a su vez por una normativa básica (es decir, modificar las leyes básicas de montes y de vías pecuarias) o bien al nivel de la normativa autonómica.

En este sentido, en Castilla-La Mancha se ha dado un primer paso buscando la protección del dominio público pecuario, al someter al proceso de participación ciudadana, en mayo de 2021, un borrador de Ley para modificar la Ley 9/2003, de 20 de marzo, de Vías Pecuarias de Castilla-La Mancha, que incluye el siguiente artículo:

"Artículo 8 bis. Asientos registrales de fincas colindantes con vías pecuarias.

1. Toda inmatriculación, transmisión de la titularidad y rectificación de la descripción, superficie o linderos en el Registro de la Propiedad de una finca colindante con vías pecuarias, según la cartografía catastral, requerirá el previo informe favorable del órgano gestor del dominio público pecuario de la comunidad autónoma.

2. Tales informes se entenderán favorables si, desde la recepción en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de la solicitud de informe de la persona titular del Registro de la Propiedad, transcurre el plazo de tres meses sin que se haya remitido contestación. La nota marginal de presentación tendrá una validez de cuatro meses.

3. Los informes favorables o el silencio administrativo positivo derivado del apartado 2 no impedirán el ejercicio por la Administración de las oportunas acciones destinadas a la corrección del correspondiente asiento registral.

4. Cuando la colindancia sea con una vía pecuaria clasificada pero no deslindada, el Registro de la Propiedad, a instancia del órgano gestor de las vías pecuarias de la Comunidad Autónoma, deberá incluir nota al margen de la inscripción correspondiente indicando esta circunstancia y la posibilidad de que, en un futuro deslinde, la posesión de la totalidad o parte de la finca podría ser atribuida a la Administración autonómica.

5. En cualquier caso, los Registros de la Propiedad están obligados a incluir notas marginales para la defensa del dominio público pecuario, siempre que sean requeridos por el órgano gestor de las vías pecuarias.”.

También consideramos necesarias modificaciones legislativas referidas a los procedimientos de deslinde, para evitar en lo posible que se consoliden las usurpaciones legales que se están produciendo. En las circunstancias actuales, los efectos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria frente al deslinde de los Montes de Utilidad Pública deberían suavizarse. Considerando que una inscripción registral puede ser poco menos que secreta, sin opción de defensa para el demando, pensamos que la resolución definitiva de un expediente de deslinde de Monte de Utilidad Pública debería ser título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos en el Registro a favor de terceros, incluso a los que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

7. Agradecimientos

En primer lugar, queremos agradecer el esfuerzo a todas las personas que de buena fe pretenden la defensa de los terrenos públicos y trabajan día a día en esa tarea casi siempre ingrata. Mucho ánimo a todos, estás trabajando por algo realmente importante.

Por supuesto que es de agradecer también el tiempo regalado por nuestras familias, indispensable para poder escribir estas líneas.

8. Bibliografía

ALCÁNTARA, ANTONIO; 2020. Los problemas de la inscripción registral del dominio público y su solución mediante las técnicas de representación gráfica. Universidad de Granada-Tesis Doctorales. 587 páginas. Granada.

FRANCO CASTELLANOS, CAROLINA; 2003. La evolución del Régimen Jurídico de las vías pecuarias: de infraestructura ganadera a bien ambiental. Tesis Doctoral. 1027 páginas. León.

MANGAS, J.M.; 1992. Cuaderno de la Trashumancia N° 0 Vías Pecuarias. ICONA. 217 páginas. Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS; 2016. Guía de Gestión de la Información Gráfica Catastral en el Tráfico Inmobiliario. 50 páginas.

PÉREZ-SOBA, IGNACIO; 2006. Catalogación, deslinde y amojonamiento de montes de utilidad pública. Organismo Autónomo Parques Nacionales-Ministerio de Medio Ambiente. 286 páginas. Madrid.

RODRÍGUEZ PASCUAL, M.; 2004. La Trashumancia: cultura, cañadas y viajes. EDILESA, León, 460 p.