

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

13520 *Resolución de 10 de junio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Cangas, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por don Diego Rosales Rodríguez, notario de Moaña, contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Cangas, don Cayetano Prada González, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 22 de noviembre de 2024 por don Diego Rosales Rodríguez, notario de Moaña, con el número 2.347 de protocolo, doña I. F. C. y doña E., don V., don L. y don J. M. F. vendieron a los cónyuges don N. D. F. y doña J. F. G., que compraban, la finca registral número 17.662 del municipio de Cangas. Según resultaba de las certificaciones catastrales aportadas, la finca linda por el este con monte vecinal en mano común.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Cangas, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos.

1.º El día veintidós de noviembre último, fuera de horas de oficina, fue recibida en este Registro, vía telemática, la escritura de compraventa autorizada en dicha fecha por el notario de Moaña, don Diego Rosales Rodríguez, número dos mil trescientos cuarenta y siete de su protocolo, que fue presentada a la apertura del Diario del siguiente día hábil, el veinticinco de noviembre, asiento 2.037 del Libro Diario 2024. Posteriormente, el día 18 de diciembre último se aportó, también vía telemática, justificante acreditativo de la autoliquidación realizada por el impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y justificante de la presentación realizada a efectos de la liquidación del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana. Dicho asiento de presentación quedó prorrogado por estar presentado en este Registro con anterioridad otro documento relativo a la misma finca –asiento 460 del Diario 2024–. Finalmente, dicho otro asiento venció el día 23 de enero último. El día 28 de enero se aportó, también vía telemática, diligencia extendida al pie de la escritura por la que se incorpora a la misma informe de calificación urbanística expedida por el Ayuntamiento de Cangas.

2.º En dicha escritura, doña I. F. C., don L. M. F., don J. M. F., doña E. M. F. y don V. M. F. venden a los cónyuges don N. D. F. y doña J. F. G., que compran, la finca registral 17.662 del municipio de Cangas.

3.º La finca, según se refleja en la escritura que se califica se identifica con las referencias catastrales 36008A048000540000JJ y 36008A048000540001KK, cuyas certificaciones catastrales descriptivas y gráficas se incorporan a la escritura. Según

resulta de dichas certificaciones, la finca linda por el Este con el Monte (...), monte vecinal en mano común. Consultada la Oficina Virtual do Medio Rural de la Xunta de Galicia, ficha de montes vecinales en mano común de la parroquia (...) así como el visor del Plan Autonómico Básico, resulta igualmente dicha colindancia con monte correspondiente a la Comunidad de Montes Vecinales en Mano Común de la Parroquia (...) No se acredita que la transmisión haya sido comunicada a la entidad titular del monte comunal con el que linda la finca transmitida –según la certificación catastral– que se incorpora a la escritura que se califica la titularidad de dicho monte colindante corresponde a la Comunidad de Montes Vecinales (...) –Cangas–. Al respecto, lo que se hace constar en la escritura es que el notario ha advertido de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 7/2012 de Montes de Galicia, requiriendo el notario a los otorgantes la aportación del informe de calificación urbanística expedido por el Ayuntamiento de Cangas a fin de determinar si existe o no el derecho de adquisición preferente por parte de la Comunidad de Montes lindante. En la referida diligencia aportada el día 28 de enero último, se incorpora certificación expedida por don E. P. L., secretario del Ayuntamiento de Cangas, con el visado de la Alcaldesa, doña Araceli Gestido Rodríguez, haciendo constar que según resulta de informe del arquitecto municipal la parcela con referencia catastral 36008A048000540000JJ, tiene la clasificación urbanística de suelo de núcleo rural y rústico (zona sudeste), siendo de aplicación la ordenanza SNUA-SNU-PF (zona sudeste), y la zona rústica –sudeste de la parcela–, lo dispuesto en los artículos 32, 34, 35, 36, 38 y 39 de la Ley del Suelo de Galicia.

Fundamentos de Derecho.

En la escritura que se califica se documenta la enajenación de una finca colindante con monte comunal sin que se haga referencia alguna a la correspondiente comunicación de dicha transmisión a la entidad titular de dicho monte. Únicamente se aporta una certificación expedida por el Ayuntamiento de Cangas, relativa a la clasificación y calificación urbanística del suelo.

Considerando que la ley de montes es ley especial en tanto en cuanto que la exposición de motivos muestra una especial preocupación por la protección del monte o terreno forestal y la especialidad existente en la comunidad gallega de los montes vecinales en mano común.

Considerando que, dicha ley tiene por objeto los montes o terrenos forestales de Galicia y que en el apartado 1 del artículo 2 hace una definición amplia de lo que se entiende por montes o terrenos forestales y teniendo en cuenta que en el número 2 de dicho artículo enumera lo que no tiene la consideración, a los efectos de dicha ley, de monte o terreno forestal encontrándose en dicha enumeración el suelo urbano y el de núcleo rural, y entre los terrenos rústicos, únicamente los de especial protección agropecuaria.

Considerando que, por tanto la ley de montes es ley especial que regula el derecho de adquisición preferente de las comunidades de montes de vecinales en mano común en caso de transmisión de las superficies colindantes que a los efectos de dicha ley puedan tener la consideración de monte o terreno forestal.

La legislación autonómica gallega regula los derechos de adquisición preferente a favor de las comunidades de montes vecinales en mano común en la actual Ley 7/2012 de 28 de junio de montes de Galicia. Concretamente el artículo 57 hace extensivo dicho derecho reconocido a la Administración autonómica en el artículo anterior a dichas entidades vecinales.

El artículo 56.5 expresamente dice que “Las personas titulares de notarías y registros de la propiedad no autorizarán ni inscribirán, respectivamente, las correspondientes escrituras sin que se les acredite previamente la práctica de dicha comunicación de forma fehaciente”.

La regulación de los indicados derechos de adquisición preferente –tanteo y retracto–, los cuales uno está anudado al otro en el sentido de que no ha de existir uno sin el otro, se regulan en el art. 56 estableciendo la obligación de notificar la transmisión

fehacientemente al titular del derecho de adquisición preferente. Así, caso de no haberse practicado la notificación previa, extremo éste que no resulta del expediente, sería aplicable el derecho de retracto pues ha de hacerse una interpretación integradora sistemática y teleológica de los artículos 56 y 57 (art. 1281 y ss. del Código civil). En cuanto al primero, los números 5 y 6, y respecto al segundo, el derecho de adquisición preferente de las comunidades de montes vecinales pues ha de entenderse que los registradores de la propiedad no inscribirán las transmisiones si no se les acredita en forma fehaciente la notificación posterior a la transmisión pues no otro sentido tendría la necesidad de acreditar una transmisión previa para inscribir y la no exigencia de la notificación posterior, caso de no haberse practicado la primera, para inscribir el documento traslativo.

A la misma conclusión ha de llegarse respecto de la remisión que el apartado 2 del artículo 57 hace a los números 3, 4 y 5 del artículo 56 y no al número 6, pues no parece admisible que las precitadas comunidades de montes vecinales tuviesen un derecho de adquisición preferente respecto al tanteo y no respecto del retracto.

Considerando que, de acuerdo con los artículos 56 y 57 de la Ley 7/2012, de Montes de Galicia, la administración autonómica y las comunidades de montes vecinales en mano común tendrán derecho de adquisición preferente en el caso de transmisión onerosa de parcelas colindantes, respectivamente, con monte público o con montes vecinales en mano común, derecho para cuyo ejercicio el transmitente habrá de comunicar fehacientemente los datos relativos a precio y características de la proyectada transmisión al titular de ese derecho, que dispondrá de un plazo de tres meses, a partir de la fecha de comunicación, para ejercitar el derecho, con el correspondiente pago o consignación del importe comunicado en las referidas condiciones. Según los citados artículos, las personas titulares de notarías y registros de la propiedad no autorizarán ni inscribirán, respectivamente, las correspondientes escrituras sin que se les acredite previamente la práctica de dicha comunicación de forma fehaciente.

Calificación.

Se suspende la inscripción del documento precedente porque lindando la finca objeto de transmisión con monte comunal, no consta la correspondiente comunicación de la enajenación a la comunidad de montes de dicho monte comunal, a efectos del ejercicio por la misma, en su caso, de su derecho de adquisición preferente, sin que de la certificación emitida por el Ayuntamiento de Cangas sobre la calificación y clasificación urbanística de la parcela se desprenda la inexistencia de dicho derecho, dado que según la misma la parcela tiene en parte la calificación de suelo de núcleo rural –excluido según la ley de montes de Galicia de la consideración de monte o terreno forestal–, y en parte de suelo rústico –no excluido por la Ley de dicha consideración de monte o terreno forestal–.

La presente calificación determina la prórroga de la presentación por el plazo que señala el artículo 323.1 de la Ley Hipotecaria.

Contra esta calificación (...)

Cangas, a la fecha de la firma electrónica.–El registrador Cayetano Prada González, Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Cayetano Prada González registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Cangas a día diecisiete de febrero del dos mil veinticinco.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don Diego Rosales Rodríguez, notario de Moaña, interpuso recurso el día 12 de marzo de 2025 en virtud de escrito en el que señalaba lo siguiente:

«Contra la nota de calificación registral recurrida cabe alegar subsidiariamente lo que sigue, considerando yo, el Notario, que en el presente supuesto no es aplicable el

derecho de adquisición preferente de la Ley de Montes de Galicia, a cuyo fin iniciaremos la argumentación conforme a la sistemática propia del artículo 3.1 del Código Civil y la doctrina histórica tanto de la Dirección General de los Registros y del Notariado (hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública) como del Tribunal Supremo, en base a las consideraciones siguientes:

i) Literalidad: en el ámbito objetivo de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, el artículo 2.2 establece que “no tienen la consideración de monte o terreno forestal: a) El suelo urbano y el suelo de núcleo rural. b) El suelo urbanizable delimitado, con las salvedades señaladas en la disposición transitoria quinta. c) Los terrenos de dominio público, salvo los que integran el dominio público forestal. (Sic) e) Los terrenos rústicos de especial protección agropecuaria.

La literalidad del precepto, cuando delimita el ámbito objeto del derecho de adquisición preferente del Monte Vecinal en Mano Común, el artículo 57.1 establece que “1. Las comunidades de montes vecinales en mano común tendrán derecho de adquisición preferente tanto de las superficies colindantes, cuya integración permita una disminución o mejor definición del perímetro del monte vecinal, como de sus enclavados”. La expresión “superficie”, en efecto, no resulta excesivamente técnica, pudiendo dar lugar a pensar que cabe en ella toda superficie, rústica o urbana, forestal o no. Sin embargo, cotejado este precepto con el indicado 2.2, parece que esta expresión ha de ser objeto de una interpretación restrictiva; asimismo, no es menos cierto que el propio artículo, en el 57.3 se refiere a “las adquisiciones de tierras por compra”, expresión esta de “tierras” que, bien sea en la definición que da la Real Academia Galega –lengua esta, la gallega, en que se redacta por el Parlamento de Galicia–, bien la Real Academia Española, no se comprenden terrenos urbanos, o en parte urbanos, en que exista una edificación a vivienda.

Por ello, en un sentido literal, entendemos que el ámbito objetivo del retracto no ha de incluir terrenos de naturaleza mixta, rústica/urbana, máxime con vivienda en ella ubicada.

ii) Contexto: el contexto de la norma, relacionado con la literalidad, ha de ponerse en relación con el artículo 56, al que el propio precepto se remite, y que regula el derecho de adquisición preferente por parte de la Administración Pública, que en relación a la misma, de forma más precisa, establece que “podrá incrementar su propiedad forestal adquiriendo los montes que más adecuadamente pudieran servir al cumplimiento de los objetivos de la presente ley”, en los términos del párrafo primero. En consecuencia, la mención realizada queda circunscrita al ámbito propio del monte, si bien no es menos cierto que el párrafo segundo hace referencia a “parcelas o montes enclavados”, nuevamente deja abierta la puerta a una interpretación amplia de parcela, si bien consideramos que la misma ha de cohonestarse, en todo caso, con el propio ámbito objetivo del artículo 2.º de la Ley, es decir, el monte. Por ello, la argumentación sistemática de los preceptos nos lleva a concluir que difícilmente el Monte Vecinal de Mano Común podrá tener un ámbito objetivo de retracto más amplio que el monte de titularidad de la Administración Pública, a la que se le acota el retracto al monte, siendo aquel un tertium genus que actúa en interés de los comuneros, mientras que la Administración actúa revestida de imperium y en aras al interés general.

iii) Antecedentes históricos y legislativos: el origen histórico de la figura, del que copia prácticamente la literalidad del precepto, es el artículo 25 de la Ley de Montes estatal, quien define como objeto del ámbito del retracto los montes de superficie superior a un límite a fijar por la comunidad autónoma correspondiente y los de montes declarados protectores conforme al artículo 24, añadiendo en su párrafo 2.º el supuesto de la venta de “fincas o montes enclavados en un monte”, sin estipular mayor precisión.

Los antecedentes históricos de esta figura ahondan en el artículo 11 Ley de 8 de junio de 1957, sobre la nueva Ley de Montes pero, en lo que aquí interesa, sobre todo, su predecesora, en el art. 17 de la Ley de 10 de marzo de 1941, sobre el antiguo Patrimonio Forestal del Estado, y especialmente el artículo 63 del Reglamento de

desarrollo de la misma, al excluir del retracto en su párrafo 3.º lo siguiente: “como excepción a lo establecido en el párrafo primero, no se reputarán montes a efectos de la legislación forestal, los terrenos que, formando parte de una finca fundamentalmente agrícola y sin estar cubiertos apreciablemente con especies arbóreas o arbustivas de carácter forestal, resultaren convenientes para atender al sostenimiento del ganado de la propia explotación agrícola, así como los prados desprovistos sensible mente de arbolado de dicha naturaleza y las praderas situadas en las provincias del litoral cantábrico.” Es claro, pues, que el origen histórico de la figura está en terrenos forestales; ni siquiera meramente agrícolas, sino mayoritariamente forestales. Entendemos, en consecuencia, que a pesar del devenir en más de medio siglo de modificaciones legislativas, no fue la intención del legislador apartarse hasta tal punto del inicial que englobe en su objeto terrenos mixtos con edificación.

iv) Espíritu y finalidad: de forma expresa, la Exposición de Motivos de la Ley de Montes de Galicia determina entre sus fines el “freno al abandono sistemático de las explotaciones del rural de Galicia y permita, a través del desarrollo de explotaciones e industrias forestales, la fijación de la población, evitando el despoblamiento y la crisis demográfica que atenazan el mundo rural gallego”. No deja de ser curioso a juicio del Notario que suscribe la presente que –de seguirse la interpretación de la calificación– un mecanismo de evitar el despoblamiento y fijar población sea sujetar la adquisición de vivienda en el rural a limitaciones del dominio distintos de los que se impondrían en caso de verificarse la adquisición en el núcleo urbano. Plazos que, sin entrar en calificaciones hiperbólicas, especialmente en cuanto al año de retracto, no es que sean incompatibles con la brevedad de la vida humana, pero sí en todo caso con las exigencias de la agilidad del tráfico jurídico, especialmente en el ámbito de la financiación hipotecaria como es el caso que nos ocupa.

El propio artículo 57 de la Ley se refiere a que la adquisición de fincas tiene como objeto “una disminución o mejor definición del perímetro del monte vecinal”. En tal sentido, cabe destacar que definir es fijar con claridad, exactitud y precisión el significado de una palabra o la naturaleza de una persona o cosa. En definitiva, definir el perímetro del monte con fincas de monte, con aprovechamientos forestales. Si se admite la inclusión de circundado con casa en el ámbito del retracto, en puridad no estamos “definiendo” el perímetro del monte; por el contrario, estamos incluyendo en el mismo elementos ajenos a él, confiriéndole una vis expansiva que implicaría que pudiese el monte alcanzar el centro mismo del casco urbano.

En la misma interpretación finalística, hay que traer a colación el párrafo 3.º del artículo 57 de la Ley de Montes de Galicia, al establecer ab initio que “las adquisiciones de tierras por compra habrán de ser motivadas por la comunidad vecinal titular en el cumplimiento de sus fines, el interés general de las personas comuneras, la defensa de sus montes y accesos, el mejor aprovechamiento de los recursos o la mejora o ampliación del monte vecinal en mano común, requiriendo de la autorización previa de la Administración forestal, que habrá de resolver la solicitud de compra en el periodo máximo de tres meses”. Nuevamente incide finalidades que difícilmente son compatibles con el objeto de la presente compra. Asimismo, prosigue in fine “las tierras adquiridas mediante compra serán calificadas por los respectivos jurados provinciales de montes vecinales en mano común como montes vecinales en mano común, no pudiendo ser objeto de permuta por un periodo mínimo de veinte años. En caso de adquisición por donación, no será precisa dicha autorización”. En efecto, la función de calificación del jurado de monte se limita, exclusivamente, a calificar un monte como monte vecinal en mano común; lo que en ningún caso puede es cambiar la naturaleza jurídica de las cosas, esto es: podrá decir si un monte es vecinal o no, pero lo que en modo alguno puede es calificar como monte lo que, por su propia naturaleza, no es monte, invadiendo así competencias de calificación urbanística de ámbito estrictamente municipal.

La interpretación finalística ha de realizarse, además, analizando el conjunto de normas, aún fiscales, dictadas por el legislador gallego en relación con la adquisición de vivienda en área rural. En tal sentido, es especialmente importante traer a colación los

beneficios fiscales contenidos en el Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, concretamente en la adquisición de vivienda en las parroquias que determina la orden de 9 de febrero de 2017 por la que se determinan las parroquias que tienen la consideración de zonas poco pobladas o áreas rurales a efectos de las deducciones previstas en los apartados siete del artículo 16 y ocho del artículo 17 del texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio. En relación a ello, hay que resaltar una voluntad clara del legislador, cual es el objetivo de “fomentar la adquisición de vivienda en aquellas zonas del territorio gallego que estén despobladas, con la finalidad de promover el asentamiento con carácter permanente, con los consiguientes beneficios que ello supone para el entorno”. No es esta una voluntad legislatoris valorada subjetivamente por el Notario que suscribe la presente, sino que la misma se extrae literalmente de la Exposición de Motivos de la Ley 2/2017, de 8 de febrero, de medidas fiscales, administrativas y de ordenación, que es la que introduce la normativa anterior. Resulta particularmente llamativo que ese [sic] vocación fiscal de asentamiento permanente, beneficioso para el entorno, tenga su correlato civil restrictivo, imposibilitando la adquisición dominical mediante la sujeción a un retracto por una persona jurídica que, por su propia naturaleza, nunca podrá residir en la misma.

v) La existencia de edificación, que si bien no es por sí sola determinante de la clasificación del suelo, mal se entiende comprendido en un aprovechamiento forestal que permita mejor definir el perímetro del monte.

En tal sentido, en sede de retracto de colindantes del Código Civil (1923 CC) –que por analogía podemos extender con mayor razón al de montes, siendo su objeto no solo finca rústica sino aprovechamiento forestal– la jurisprudencia ha sido en tal sentido históricamente restrictiva.

Así, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo de 10 de noviembre de 2014 (...) valora que la finca retraída, situada en núcleo rural, era edificable, lo que contradiría su carácter de rústica. Más acorde al caso que nos ocupa, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 11 de octubre de 2017 (...) rechaza el retracto de colindantes por, entre otros motivos, ser tanto la finca del retrayente como la objeto del retracto en parte rústica y en parte urbana.

Nuestro Centro Directivo, en resolución de 10 de marzo de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de 31 de octubre de 2023, adopta un criterio también restrictivo, y así, para que proceda el retracto de colindantes del CC en una ejecución administrativa es necesario que la naturaleza de la finca sea rústica, sin que pueda admitirse a estos efectos el suelo urbanizable programado (aunque en el régimen transitorio de la Ley del Suelo de Galicia se disponga que se les aplicara la normativa del suelo rústico).

vi) La doctrina de nuestro Centro Directivo, aunque no especialmente abundante en el retracto de Montes, sí parece exigir de forma indubitada, en la resolución de 9 de julio de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 2015), que el objeto del retracto de montes es una finca forestal. Así, literalmente extracto que “Aplicando los anteriores preceptos al supuesto de este expediente está claro que la finca constituye un terreno forestal ya que de los datos obrantes en el Registro, que se reproducen en la nota de calificación, resulta que la finca es en su mayor parte monte, atochar, pastos y pinar y el resto tierra secana campa destinada a cereal con algunos almendros, olivos y algarrobos”.

vii) La doctrina restrictiva con que hay que interpretar los retractos: el dominio se presume pleno (348 CC) y las limitaciones no se presumen, habrán de venir delimitadas expresamente por las leyes y son objeto de interpretación restrictiva (odiosa sunt restringenda), según posición reiterada tanto del Tribunal Supremo como de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (v.gr: STS 151/2020 de 5 de marzo de 2020

o RDGSJyFP de R. 10 de diciembre de 2007), entre muchas otras que, sin pretensión de exhaustividad, por imposible, no son objeto de cita.

viii) La exigencia doctrinal y jurisprudencial de que el bien objeto del retracto sea el que es objeto de la venta: es decir, ha de haber una plena coincidencia entre lo vendido y lo retraído. En la nota de calificación parece que el señor Registrador excluye del retracto -al estar excluido por el artículo 2 de la ley- la parte urbana. Cabría plantearse, en consecuencia, qué solución aplicaríamos a ese eventual retracto. Así, o bien el retracto afecta a la totalidad del bien, es decir, a la parte urbana, extendiendo el retracto a fincas que están expresamente excluidas por el legislador realizando una interpretación extensiva de precepto restrictivo, o bien exigimos la segregación de la finca que, por indivisible, nos conduce a un imposible ejercicio.»

IV

El registrador de la Propiedad suscribió informe el día 17 de marzo de 2025 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 149.1.8.^a y 18.^a de la Constitución Española; 3 del Código Civil; 9 y 18 de la Ley Hipotecaria; 5 y 25 y la disposición final segunda de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; los artículos 56 y 57 de Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia; la Sentencia de la Sala Primera, de lo Civil, del Tribunal Supremo número 43/2016, de 11 de febrero; la sentencia número 371/2007, de 28 de septiembre, de la Audiencia Provincial de Girona; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de julio de 2015 y 3 de mayo de 2016, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 23 de enero de 2024.

1. Se discute en este expediente si es o no inscribible una escritura de compraventa en el que la finca, según resulta de las certificaciones catastrales aportadas, linda por el este con el Monte (...), monte vecinal en mano común. Consultada la Oficina Virtual do Medio Rural de la Xunta de Galicia, la ficha de montes vecinales en mano común de la parroquia de (...), así como el visor del Plan Autonómico Básico, resulta igualmente dicha colindancia con monte correspondiente a la Comunidad de Montes Vecinales en Mano Común de la Parroquia de (...), en el que el registrador señala que es necesario acreditar que el transmitente ha notificado fehacientemente a la Administración titular del monte público colindante los datos relativos al precio y características de la transmisión proyectada, a fin de que dicha Administración pueda ejercitar el derecho de adquisición preferente que le reconoce los artículos 56 y 57 de Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, o bien si no es necesaria dicha notificación para la inscripción, por no ser montes las fincas transmitidas, como entiende el notario recurrente acompañando certificación del secretario del Ayuntamiento de Cangas, con el visado de la alcaldesa-presidenta, haciendo constar que, según resulta de informe del arquitecto municipal, la parcela con referencia catastral número 36008A048000540000JJ, tiene la clasificación urbanística de suelo de núcleo rural y rústico (zona sudeste), siendo de aplicación la ordenanza SNUA-SNU-PF (zona sudeste), y la zona rústica –sudeste de la parcela–, según lo dispuesto en los artículos 32, 34, 35, 36, 38 y 39 de la Ley del suelo de Galicia.

2. Es conveniente comenzar destacando que los montes, públicos o privados, cumplen una clara función social, por lo que su derecho de propiedad está delimitado con precisión.

En este sentido, las facultades dominicales ordinarias de la propiedad forestal estarán sometidas a determinados límites, entre los cuales se encuentra que la libre disposición por parte de los propietarios privados para enajenar sus terrenos se condiciona al ejercicio del derecho tanteo y retracto a favor de la Administración forestal.

Los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración que recoge la Ley de Montes y reconocen y en algunos supuestos amplían las legislaciones de las distintas Comunidades Autónomas no hacen sino incidir en la función social de dicha propiedad.

Así, el artículo 25 de la Ley de Montes, en su parte pertinente dice: «Derecho de adquisición preferente. Tanteo y retracto. 1. Las comunidades autónomas tendrán derecho de adquisición preferente, a reserva de lo dispuesto en el apartado 2, en los siguientes casos de transmisiones onerosas: a) De montes de superficie superior a un límite a fijar por la comunidad autónoma correspondiente. b) De montes declarados protectores conforme al artículo 24. 2. En el caso de fincas o montes enclavados en un monte público o colindantes con él, el derecho de adquisición preferente corresponderá a la Administración titular del monte colindante o que contiene al enclavado. En el caso de montes colindantes con otros pertenecientes a distintas Administraciones públicas, tendrá prioridad en el ejercicio del derecho de adquisición preferente aquella cuyo monte tenga mayor linde común con el monte en cuestión».

Por su parte, el artículo 57.1 de la Ley 7/2012 de 28 de junio, de montes de Galicia, señala que: «Las comunidades de montes vecinales en mano común tendrán derecho de adquisición preferente tanto de las superficies colindantes, cuya integración permita una disminución o mejor definición del perímetro del monte vecinal, como de sus enclavados. En caso de que se ejerciese el derecho de adquisición preferente y una vez consumada la adquisición, se comunicará al jurado provincial de montes vecinales en mano común, que integrará la superficie adquirida al monte vecinal con plenos efectos jurídicos, modificando el perímetro y extensión de dicho monte, y lo comunicará al correspondiente Catastro y Registro de la Propiedad, a fin de practicar la inmatriculación o los asientos de inscripción oportunos».

En línea con lo anterior, el artículo 56 de la Ley de montes de Galicia señala que: «4. Para posibilitar el ejercicio del derecho de adquisición preferente a través de la acción de tanteo, el transmitente habrá de comunicar fehacientemente los datos relativos a precios y características de la proyectada transmisión a la administración titular de ese derecho. Esta dispondrá de un plazo de tres meses, a partir de la fecha de comunicación, para ejercitar el derecho, con el correspondiente pago o consignación del importe comunicado en las referidas condiciones. 5. Las personas titulares de notarías y registros de la propiedad no autorizarán ni inscribirán, respectivamente, las correspondientes escrituras sin que se les acredite previamente la práctica de dicha comunicación de forma fehaciente».

3. Para el estudio del ámbito de aplicación de los bienes afectados por dicha limitación, hay que partir del análisis del citado artículo 57.1, «las comunidades de montes vecinales en mano común tendrán derecho de adquisición preferente tanto de las superficies colindantes, cuya integración permita una disminución o mejor definición del perímetro del monte vecinal, como de sus enclavados».

Dicho precepto hay que ponerlo en relación con el artículo 2 de la misma ley que define la propiedad forestal en los siguientes términos: «(...) se entiende por monte o terreno forestal todo terreno en el que vegetan especies forestales arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productoras, culturales, paisajísticas, sociales o recreativas. Tienen también la consideración de monte o terreno forestal: a) Los terrenos yermos, roquedos y arenales. b) Las construcciones e infraestructuras destinadas a servicio del monte en el que se emplazan, así como los equipamientos e infraestructuras de uso sociorecreativo. d) Todo terreno que, sin reunir las características descritas anteriormente, se adscriba con la finalidad de ser repoblado o transformado a la actividad forestal, de conformidad con la normativa».

Por su parte, el apartado segundo de este artículo señala: «No tienen la consideración de monte o terreno forestal: a) El suelo urbano y el suelo de núcleo rural. b) El suelo urbanizable delimitado, con las salvedades señaladas en la disposición transitoria quinta. c) Los terrenos de dominio público, salvo los que integran el dominio público forestal. e) Los terrenos rústicos de especial protección agropecuaria».

En base a lo expuesto la expresión «superficies colindantes» no resulta excesivamente técnica, pudiendo dar lugar a pensar que cabe en ella toda superficie, rústica o urbana, forestal o no. Sin embargo, dicho término ha de ser objeto de una interpretación restrictiva, poniendo en relación el artículo 57.1 al señalar «superficies colindantes, cuya integración permita una disminución o mejor definición del perímetro del monte vecinal» con el citado artículo 2.2 que define el ámbito de aplicación y de exclusión de un terreno forestal.

Por ello, en un sentido literal, debemos entender que el ámbito objetivo del derecho de retracto en materia de montes no ha de incluir terrenos de naturaleza mixta, rústica/urbana, máxime con vivienda en ella ubicada como ocurre en el presente caso.

En la misma interpretación finalista hay que traer a colación el párrafo tercero del artículo 57 de la Ley de montes de Galicia, al establecer que «las adquisiciones de tierras por compra habrán de ser motivadas por la comunidad vecinal titular en el cumplimiento de sus fines, el interés general de las personas comuneras, la defensa de sus montes y accesos, el mejor aprovechamiento de los recursos o la mejora o ampliación del monte vecinal en mano común, requiriendo de la autorización previa de la Administración forestal, que habrá de resolver la solicitud de compra en el periodo máximo de tres meses». Se incide nuevamente en unas finalidades que difícilmente son compatibles con superficies de terreno que incluye bien de naturaleza urbana como es el caso de la escritura de compraventa objeto de recurso.

Asimismo, prosigue in fine «las tierras adquiridas mediante compra serán calificadas por los respectivos jurados provinciales de montes vecinales en mano común como montes vecinales en mano común, no pudiendo ser objeto de permuta por un periodo mínimo de veinte años. En caso de adquisición por donación, no será precisa dicha autorización». En efecto, la función de calificación del jurado de monte se limita, exclusivamente, a calificar un monte como monte vecinal en mano común; lo que en ningún caso es posible cambiar dicha naturaleza jurídica, incluyendo dentro del perímetro del monte elementos que no son compatibles como ocurre en el presente caso en relación con la vivienda objeto de venta.

En base a lo expuesto, es necesario que haya una coincidencia entre el bien objeto de la venta y el bien objeto del retracto, lo que no ocurre en el presente caso, dado que el objeto de la venta tiene naturaleza rústica/urbana.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada.

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

Madrid, 10 de junio de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.