

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**751** *Resolución de 27 de octubre de 2011, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Estepona n.º 2, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa por invasión del dominio público marítimo-terrestre.*

En el recurso interpuesto por doña S. C. S. contra la nota de calificación del Registrador de la Propiedad de Estepona número 2, don Javier Angulo Rodríguez, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa por invasión del dominio público marítimo-terrestre.

#### Hechos

##### I

Mediante escritura autorizada por el notario de Estepona, don Jorge Moro Domingo, el día 18 de abril de 1997, se otorgó una compraventa de apartamento colindante con zona marítimo-terrestre de dominio público.

##### II

La referida escritura se presentó en el Registro de la Propiedad de Estepona número 2 el día 8 de abril de 1999, siendo objeto entonces de calificación negativa por constar que la finca invadía el dominio público marítimo-terrestre, y tras la notificación que se hizo en su día, se realizó nueva presentación en unión de un certificado de la Demarcación de Costas en Andalucía-Mediterráneo, calificándose de nuevo el documento como defectuoso porque se expresaba en la certificación mencionada que la finca invadía treinta y cinco metros el dominio público marítimo-terrestre. Contra esta calificación se presentó recurso ante este centro directivo y posteriormente, en 28 de abril de 2011 fue remitido parte al Registrador en el que consta: «sin entrar a conocer el fondo del asunto, por haber desistido la recurrente en escrito de fecha 20 de abril de 2011». El 8 de julio de 2011 la recurrente hace nueva presentación y fue objeto de calificación negativa de 15 de julio de 2011 que a continuación se transcribe en lo pertinente: «Hechos: I. El documento objeto de la presente calificación, autorizado por Don/Doña Jorge Moro Domingo -Notario de Estepona, el día 18-4-1997, con número 853/1997 de Protocolo, fue presentado en este Registro por C. S., S., el día 08/07/2011, asiento 751 del Diario 51. II. En dicho documento se han observado las siguientes circunstancias que han sido objeto de calificación desfavorable: 1. La finca objeto de transmisión, linda al fondo, según su descripción registral, con línea marítimo terrestre. Siendo presentado en este Registro, anteriormente el título que motiva la presente, siendo calificado el mismo, con fecha veinte de noviembre de dos mil seis, bajo el asiento 1063 del Diario 40, con la siguiente nota: «se suspende la Inscripción, ya que al invadir la finca en treinta y cinco metros cuadrados el dominio público marítimo-terrestre, se necesita practicar segregación de dicha superficie y acompañar un nuevo Certificado de Costas indicándose que la finca resultante no invade dicho dominio público». A los anteriores hechos, son de aplicación los siguientes: Fundamentos de Derecho I. Los documentos de todas clases, susceptibles de inscripción, se hallan sujetos a calificación por el Registrador, quien, bajo su responsabilidad, ha de resolver acerca de la legalidad de sus formas extrínsecas, la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos contenidos en las mismos, de conformidad con lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley Hipotecaria y 98 a 100 del Reglamento para su ejecución. II. En relación a las circunstancias reseñadas en el

hecho segundo anterior, debe tenerse en consideración: 1. De conformidad con lo establecido en los artículos 15 de la Ley de Costas y 31 y 35 de su Reglamento, no se practicarán en el Registro de la Propiedad, inmatriculaciones, segundas y posteriores inscripciones de finca que linden con la zona marítimo terrestre, si no se acompaña al título, la certificación de la Administración del Estado, que acredite que no se invade el dominio público. III. De conformidad con la regla contenida en el artículo 322 de la Ley Hipotecaria, el Registrador debe proceder a la notificación de la calificación negativa del documento presentado. En dicho caso, queda automáticamente prorrogado el asiento de presentación correspondiente durante el plazo de sesenta días desde la práctica de la última de las notificaciones que deban ser realizadas. Prórroga durante la cuál, por aplicación del principio hipotecario de prioridad contenido en los artículos 17, 24 y 25 de la Ley Hipotecaria, no pueden ser despachados los títulos posteriores relativos a la misma finca, cuyos asientos de presentación, por tanto han de entenderse igualmente prorrogados hasta el término de la vigencia, automáticamente prorrogada del asiento anterior. En su virtud acuerdo suspender, la inscripción del documento objeto de la presente calificación en relación con las circunstancias expresamente consignadas en el hecho segundo de la presente nota de calificación, por la concurrencia de los defectos que igualmente se indican en el fundamento de Derecho II de la misma nota. Quedando automáticamente prorrogado el asiento de presentación correspondiente durante el plazo de sesenta días a contar desde que se tenga constancia de la recepción de la última de las notificaciones legalmente pertinentes, de conformidad con los artículos 322 y 323 de la ley Hipotecaria. Pudiendo no obstante el interesado o el funcionario autorizante del título, durante la vigencia del asiento de presentación y dentro del plazo de sesenta días anteriormente referido, solicitar que se practique la anotación preventiva prevista en el artículo 42.9 de la Ley Hipotecaria. Notifíquese al presentante y al funcionario autorizante del título calificado en el plazo máximo de diez días. Contra la presente nota de calificación (...) Estepona, a 15 de julio de 2011. El Registrador (firma ilegible y sello con el nombre y apellidos del Registrador)».

## III

El Registrador remitió notificación de la calificación y del recurso correspondiente al notario autorizante el día 17 de agosto de 2011, habiendo transcurrido el plazo reglamentario de cinco días sin haberse realizado alegaciones.

## IV

El día 20 de julio de 2011 doña S. C. S. interpuso recurso contra la calificación, en el que alega lo siguiente:

1. Infracción de la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre la procedencia de inscripción de la transmisión de fincas que ocupan el dominio público marítimo-terrestre que se encuentran inmatriculadas antes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Funda su pretensión en que los artículos 15 y 16 de la Ley de Costas exigen la certificación del estado sólo en los casos de excesos de cabida o inmatriculaciones, pero no se exige esa justificación documental en los casos de segundas transmisiones de fincas ya inscritas. Se basa en las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de julio de 1998, y de 21 de febrero de 2002.

2. Ilegalidad del artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas: Sostiene la obligatoriedad de la acomodación de esta disposición a los artículos 9.3 de la Constitución Española, 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 23 y 26 a 30 de la Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado y 51.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que habría que hacer abstracción del artículo 35 del Reglamento de Costas para la resolución de este recurso.

3. La vinculación de los Registradores a la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado, a los efectos de hacer cumplir la Resolución 31 de mayo de 2006, que en el recurso explicita.

V

Mediante escrito con fecha de 26 de agosto de 2011, el Registrador de la Propiedad elevó el expediente a este centro directivo con su informe preceptivo.

### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9 y 53.1 de la Constitución Española; 51.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; 15 y 16 de la Ley de Costas; 31 a 35 del Reglamento de Costas; 17, 18, 19, 24, 25, 322 y 327 de la Ley Hipotecaria, y 98 a 100 de su Reglamento; las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de julio de 1998, 21 de febrero de 2002, 17 de febrero de 2005, 6 de octubre de 2008 y 18 de agosto y 10 de noviembre de 2010.

1. En el presente recurso, se suspende la inscripción de una escritura de compraventa porque la finca objeto de la venta se encontraba en zona de colindancia con el dominio público marítimo-terrestre. En concreto, al unirse el certificado de la Demarcación de Costas que acompaña al título consta una invasión del dominio público marítimo-terrestre en treinta y cinco metros conforme el deslinde aprobado por la orden ministerial correspondiente. A la hora de resolver el presente supuesto debe solventarse con carácter previo la cuestión de si el artículo 35 del Reglamento de Costas se extralimita en su desarrollo de la Ley de Costas, o bien al contrario se limita a completar los parámetros de la misma. Esto es, la de si supone una extralimitación la exigencia de un certificado de no invasión del dominio público en segundas y posteriores inscripciones, cuando la Ley lo exige únicamente en el caso de inmatriculación.

2. En el caso concreto de este recurso se plantea la inscribibilidad de una escritura de compraventa de una finca que puede invadir la zona marítimo-terrestre, sin la certificación favorable de la Administración del Estado (Demarcación de Costas) a que se refiere el artículo 31.1 –en relación con el 11 y el 35– del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el Desarrollo y la Ejecución de la Ley 22/1988, de 25 de julio, de Costas, que acredite que la finca no invade el dominio público marítimo-terrestre.

3. Es cierto que este centro directivo sostuvo un criterio favorable a la no exigencia, con relación a fincas ya inmatriculadas, de la acreditación de no invasión de la zona marítimo-terrestre, exigida por el artículo 31 en relación con el 35 del Reglamento de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre. Así lo afirmó en sus Resoluciones de 16 de julio de 1998, 14 de enero de 2000 y 21 de febrero de 2002, por entender que vulneraba el contenido de la Ley de Costas.

4. Pero también es cierto sin embargo, que en este punto el Reglamento de Costas ha sido declarado ajustado a la ley por el propio Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en sentencias de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998, en los que se declaró expresamente que el artículo 35 del Reglamento de Costas se limita a desarrollar la Ley de Costas, por lo que este centro directivo debe acomodar su doctrina a la citada jurisprudencia.

5. Debe entenderse, por tanto, plenamente aplicable el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas que extiende a las segundas y posteriores transmisiones las mismas exigencias de no acreditación de la invasión de zona de dominio público marítimo-terrestre, que las previstas para las inmatriculaciones.

6. Es más, en el presente caso, no se trata de decidir si corresponde solicitar, con carácter previo a la inscripción, que se acompañe el certificado de Demarcación de Costas para acreditar que la finca no invade el dominio público marítimo-terrestre, sino que se trata de la imposibilidad de practicar la inscripción de una adquisición en la que el transmitente dice vender, lo que en parte no es suyo, sino de dominio público, según resulta del certificado de la Demarcación de Costas que se ha presentado reiteradamente en unión de la escritura. Y de ese informe ha resultado no sólo la existencia de la invasión, sino el mantenimiento de la misma.

7. La Ley de Costas, cumpliendo el mandato expreso del artículo 132.2 de la Constitución, no sólo determina cuál es el dominio público marítimo-terrestre (concretando los elementos que lo integran), sino también su régimen de protección, utilización y policía, declarando de forma expresa (artículo 7) que los bienes que lo integran son inalienables, imprescriptibles e inembargables, que carecen de todo valor obstativo frente a dicho dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8) y que en ninguna de las pertenencias de dicho dominio pueden existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado (artículo 9). Consecuentemente con tales postulados, el legislador adopta diversas cautelas para impedir que a partir de la entrada en vigor de la Ley puedan surgir nuevos pronunciamientos registrales contradictorios con el carácter demanial de los bienes que radican en la zona marítimo-terrestre y que se traducen en las exigencias impuestas por los artículos 15 y 16 para la inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público, o la inscripción de excesos de cabida de las que ya lo estuvieran, cuando aquella colindancia resulta de su descripción o el Registrador sospeche una posible invasión de aquél. Tales cautelas consisten en la necesidad de justificar que la finca, o la mayor cabida que se pretende inscribir, no invade la zona marítimo terrestre, justificación que deberá producirse a través de una certificación de la Administración del Estado, y que, en el caso de que no estuviera aprobado el correspondiente deslinde, exige la previa iniciación del mismo a costa del interesado.

Nada ha previsto la Ley de forma expresa, por el contrario, en relación con posteriores inscripciones de fincas ya inmatriculadas, salvo que lo sean de exceso de cabida, lo que no quiere decir que, en cumplimiento de los preceptos de la propia Ley relativos a la protección de la integridad e indemnidad del demanio marítimo-terrestre, no sea precisa la adecuación de la situación registral a la extrarregistral derivada de la posible condición demanial de aquéllas, para lo que la propia Ley prevé como cauce el correspondiente procedimiento de deslinde, cuya resolución aprobatoria será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el mismo (artículo 13.2).

8. Ahora bien, adicionalmente a ello, el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, ha remitido en su artículo 35 a las mismas exigencias que para las inmatriculaciones a todos los supuestos de segundas y posteriores inscripciones. Es cierto que la Resolución de 16 de julio de 1998 de este centro directivo entendió que la citada norma reglamentaria quebraba el principio de jerarquía normativa -artículos 9.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 23 de la Ley del Gobierno- por ir en contra de los mismos principios que inspiran la Ley que desarrolla y que son coincidentes con los que rigen en el sistema hipotecario en orden a llamar en aquellos expedientes de deslinde que puedan desembocar en una modificación de la situación registral a los titulares de derechos inscritos. En este sentido, la presunción, a todos los efectos legales, del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, de la existencia y pertenencia de los derechos inscritos, junto con el mandato normativo contenido en el artículo 1.3 de la misma Ley, cuando establece que los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud en los términos establecidos en la Ley, concuerda perfectamente con el régimen de la Ley de Costas para la tramitación e inscripción de los expedientes de deslinde.

En estos expedientes, si bien puede intervenir cualquier interesado, con obligada notificación a los colindantes, y al respecto la relación de los mismos ha de ser informada por el Registrador formulando las observaciones que considere procedentes (artículo 22.2.c) del Reglamento), tienen especial protagonismo quienes aporten títulos inscritos, debiendo en tal caso tomarse anotación marginal preventiva de tal circunstancia (artículo 12.4 de la misma Ley), y también pueden los «titulares inscritos» ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo anotable la reclamación judicial que entablen (artículo 29.1.c) del Reglamento). En el mismo sentido se pronunció la Resolución de 21 de febrero de 2002.

Por ello este centro directivo entendió en la citada Resolución de 16 de julio de 1998 que el legislador no había puesto trabas a la inscripción de ulteriores transmisiones de las fincas ya inmatriculadas, cuya titularidad pudiera verse afectada por el deslinde del dominio público, sino que a los propios fines que persigue se consideraba conveniente que esas inscripciones se produzcan, facilitando con ello que se pueda seguir el expediente de deslinde con quienes como titulares registrales están amparados por la presunción legal de ser los titulares reales, y cuya presunción podrá quedar desvirtuada por el deslinde aprobado y firme.

9. Sin embargo, tal doctrina, basada en la falta de cobertura legal del artículo 35 del Reglamento de Costas, resultó contradicha en cuanto a tal presupuesto por la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de octubre de 1996, en la que se resolvió un recurso basado precisamente en la misma idea de nulidad del citado artículo 35 del Reglamento, considerándolo los recurrentes «ultra vires» por entender que las limitaciones que los artículos 15 y 16 de la Ley de Costas establecen para el acceso al Registro de la Propiedad de las fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, están referidas exclusivamente a la inmatriculación y a las inscripciones de excesos de cabida, límites que se amplían por la norma reglamentaria a la segunda y posteriores inscripciones.

El Tribunal parte de la sistematización de las medidas que la Ley establece en aquellos preceptos, diferenciando entre las siguientes: a) imposibilidad de practicar la inmatriculación de las fincas que colinden con el dominio público marítimo-terrestre si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público; b) facultad del Registrador de requerir al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por dicha Administración; y, c) posibilidad del Registrador de suspender la solicitud de inscripción cuando sospeche una posible invasión del demanio marítimo, suspensión que durará hasta que la Administración expida certificación favorable, o hasta que transcurran treinta días desde la petición de oficio de dicha certificación sin que se haya recibido contestación, o hasta que se apruebe el deslinde si éste no se hubiese practicado. A partir de aquí, la sentencia de 16 de octubre de 1996 declara que «esta serie de medidas de garantía, que tienen por finalidad impedir que terrenos que son de dominio público marítimo-terrestre tengan acceso al Registro, como si fueran de propiedad privada, son perfectamente aplicables, y con el mismo fundamento, a las segundas y posteriores inscripciones, pues, en definitiva, están amparadas por el artículo 10 de la Ley de Costas, con arreglo a la cual la Administración del Estado tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre, a cuyo efecto podrá recabar todos los datos e informes que considere necesarios y promover la práctica del correspondiente deslinde». En esta potestad-función hay que enmarcar al artículo 35 del Reglamento, que se apoya para su ejercicio en el Registro de la Propiedad a través del que se pretende adecuar la realidad física de las fincas a la jurídica. Debe señalarse finalmente que el Tribunal Supremo reiteró su posición en la sentencia del mismo Tribunal de 27 de mayo de 1998.

10. A la vista de la citada doctrina legal, este centro directivo, que como hemos visto había sostenido un criterio favorable a la no exigencia, con relación a fincas ya inmatriculadas, de la acreditación de no invasión de la zona marítimo-terrestre, exigida por el artículo 31 en relación con el 35 del Reglamento de la Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (cfr. Resoluciones de 16 de julio de 1998, 14 de enero de 2000 y 21 de febrero de 2002), ya en la Resolución de 6 de octubre de 2008 señaló que el Reglamento de Costas fue declarado ajustado a la Ley por el propio Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en las citadas sentencias de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998, y en su consecuencia acomodó desde esa Resolución su doctrina a dicha jurisprudencia. Debe entenderse, por tanto, plenamente aplicable el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas que extiende a las segundas y ulteriores transmisiones las mismas exigencias de acreditación de la no invasión de zona de dominio público marítimo-terrestre, que las previstas para las inmatriculaciones.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la nota del Registrador.

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

Madrid, 27 de octubre de 2011.–La Directora General de los Registros y del Notariado, M.<sup>a</sup> Ángeles Alcalá Díaz.