

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

23618 *Resolución de 3 de octubre de 2024, 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 Santoña a inscribir una escritura de compraventa de cuota indivisa de una finca por invadir el dominio público marítimo-terrestre.*

En el recurso interpuesto por don J. y doña M. J. C. P. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Santoña, don Ricardo Mantecón Trueba, a inscribir una escritura de compraventa de cuota indivisa de una finca por invadir el dominio público marítimo-terrestre.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 11 de abril de 1997 por el notario de Santander, don Manuel Lafuente Mendizábal, con el número 1.284 de protocolo, don J. y doña A. C. L. vendieron, respectivamente, el primero un 8,88 % a doña M. J. C. P., y la segunda un 2,22 % a don J. C. P., de la finca rústica «isla denominada (...)».

II

Presentada la indicada escritura en el Registro de la Propiedad de Santoña, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Previo examen y calificación de la escritura autorizada en Santander el 11/04/1997 por el Notario Manuel Lafuente Mendizábal, número 1284/1997 de protocolo, que motivó el asiento 1160 del Diario 153, y en vista de los libros del Registro, con arreglo al artículo 18 de la Ley Hipotecaria, el Registrador ha decidido suspender la inscripción solicitada por los siguientes motivos:

Hechos:

En la escritura calificada se venden unas participaciones indivisas de la finca registral 4.449 del Ayuntamiento de Ribamontán al Mar, que es una la Isla (...), la cual linda por todos sus vientos con el Mar Cantábrico. En aplicación de las normas que se citan en los fundamentos de derecho se ha solicitado a la Demarcación de Costas de Cantabria certificado de no invasión del dominio público marítimo-terrestre, y se ha recibido dicho certificado el día 6 de mayo, en el que se dice que la finca invade parcialmente el dominio público marítimo-terrestre, según el deslinde aprobado por O.M. de 12 de noviembre de 2008, por lo que no procede su inscripción en el Registro.

Acuerdo:

Suspender la práctica de la operación registral solicitada, porque la finca invade parcialmente el dominio público marítimo-terrestre.

Fundamentos de Derecho:

Artículo 15 de la Ley de Costas, desarrollada en este punto por el artículo 36 del Reglamento de Costas: "Normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones.

En relación con las segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre, se aplicaran las siguientes reglas:

1.^a El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo.

2.^a Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca.

3.^a Cuando de la certificación resulte que la finca intersecta con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde.

4.^a Cuando la finca intersecte o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde, el registrador practicará la inscripción solicitada y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota marginal en el folio real, haciendo constar, tanto en el asiento practicado como en la nota de despacho, que el mismo queda supeditado a las resultas del expediente de deslinde. Caso de estar ya iniciado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicitará del registrador la expedición de certificación de titularidad y cargas y la constancia por nota marginal de todos los extremos recogidos en el artículo 21.3. En otro caso, tales datos se le notificarán una vez se haya acordado la iniciación del expediente.

5.^a Cuando la finca solo intersecte parcialmente con el dominio público marítimo-terrestre, las anteriores limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada, debiendo adecuarse la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, al objeto de proceder a la inscripción o anotación del dominio público marítimo-terrestre en favor del Estado.

6.^a El registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar".

Forma de subsanación: De acuerdo con lo que prevé la regla 5.^a del artículo 36 del Reglamento de Costas citado, deberá modificarse la descripción de la finca de forma que no invada el dominio público y se pueda emitir por la Demarcación de Costas un certificado de no invasión de dicho dominio público,

La presente calificación podrá (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Ricardo Mantecón Trueba registrador/a de Registro Propiedad de Santoña a día ocho de mayo del dos mil veinticuatro».

III

Contra la anterior nota de calificación don J. y doña M. J. C. P. interpusieron recurso el día 30 de julio de 2024 mediante escrito en el que alegaron lo siguiente:

«1. Que previo examen de la Escritura de compraventa realizada en 1997 por los firmantes, de partes indivisas de un islote totalmente privado, por parte del Registrador de la Propiedad de Santoña se acordó la denegación de inscripción de estas (...).

2. Que el registrador fundamenta tal hecho, en base al artículo 15 de la Ley de costas y 36 de su reglamento.

3. Que considera subsanable lo anterior modificando la descripción de la finca en lo que no invade el dominio público, (dada su morfología, la práctica totalidad [...]). Lo que en la práctica supone perder la propiedad.

4. Que contradictoriamente a lo anterior, los suscribientes consideran que en este caso es de aplicación la disposición transitoria segunda, punto 3, de la citada Ley, a saber: “Los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley conservarán esta condición, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre seguirán siendo de dominio público en todo caso.”

5. En los documentos (...) se acredita la condición de privada de la misma, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

6. En el Documento (...) se presenta un escrito de la Dirección de puertos (antecesora del servicio de costas) manifestando una postura coherente con nuestras pretensiones, en un contexto legal anterior, si bien equivalente al actual.

7. En (...) se presenta una breve historia de la Isla en cuestión».

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe el día 30 de julio de 2024 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 326 de la Ley Hipotecaria; 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; la disposición adicional séptima y Anexo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; el artículo 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 23 de agosto de 2016 y 6 de junio de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 17 de junio y 11 de diciembre de 2020, 6 de mayo de 2021, 17 de abril de 2023 y 11 y 25 de septiembre de 2024.

1. La presente Resolución tiene por objeto una escritura de compraventa otorgada en el año 1997 por la que se formaliza la transmisión de determinadas cuotas indivisas de una finca-islote.

Dicha escritura fue calificada negativamente por el registrador de la Propiedad de Santoña, por invadir parcialmente el dominio público marítimo-terrestre.

2. Como ha dicho esta Dirección General (cfr. los «Vistos») la necesidad de que previamente a toda transmisión de inmuebles lindantes con el dominio público quede acreditada la no invasión del dominio público marítimo-terrestre ya se establecía en el artículo 35 en relación con los artículos 31 y 33 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, hoy derogado, en los que se exigía aportar certificado expedido por el Servicio Periférico de Costas acreditativo de tal extremo (cfr. Resoluciones de 18 de abril y 27 de junio de 2017).

Es cierto, no obstante, que la Resolución de 16 de julio de 1998 de la Dirección General de los Registros y del Notariado entendió que la citada norma reglamentaria quebraba el principio de jerarquía normativa –artículos 9.3 de la Ley del 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, párrafo tercero, 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, coordina perfectamente con el régimen de la Ley de Costas para la tramitación e inscripción de los expedientes de deslinde.

Por ello, la Dirección General de los Registros y del Notariado 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. Criterio que siguió la Resolución de 14 de enero de 2000.

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.

El Tribunal tras sistematizar en la citada Sentencia de 16 de octubre de 1996 las medidas protectoras que la Ley de Costas establece la 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; facultad del registrador de requerir al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por dicha Administración; posibilidad del registrador de suspender la solicitud de inscripción cuando sospeche una posible invasión del demanio marítimo; etc., y declara a continuación 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.

Posición que se reitera en la Sentencia del mismo Tribunal de 27 de mayo de 1998.

A la vista de la citada doctrina legal, la Dirección General de los Registros y del Notariado, 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, prevista por el artículo 31 en relación con el 35 del Reglamento de la Ley de Costas aprobado por el 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 (reiterada por la de 18 de agosto de 2010 y otras posteriores), 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 aquella Resolución su doctrina a dicha jurisprudencia.

Con ello la Dirección General de los Registros y del Notariado vino entendiendo, 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, y cuya legalidad, pasó a ser indiscutida a partir de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, a la que la Dirección General adecuó como se ha dicho su doctrina a partir de la Resolución de fecha 6 de octubre de 2008 antes citada.

Tras la derogación de la citada norma reglamentaria, la cuestión de la protección registral del dominio público marítimo-terrestre en segundas y posteriores inscripciones de fincas que intersectan o colindantes con el dominio público viene regulada en el artículo 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, que dispone lo siguiente:

«Artículo 36. Normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones.

En relación con las segundas y posteriores inscripciones sobre fincas que intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre, se aplicaran las siguientes reglas:

1.^a El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo.

2.^a Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca.

3.^a Cuando de la certificación resulte que la finca intersecta con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde.

4.^a Cuando la finca intersecte o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde, el registrador practicará la inscripción solicitada y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota marginal en el folio real, haciendo constar, tanto en el asiento practicado como en la nota de despacho, que el mismo queda supeditado a las resultas del expediente de deslinde. Caso de estar ya iniciado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicitará del registrador la expedición de certificación de titularidad y cargas y la constancia por nota marginal de todos los extremos recogidos en el artículo 21.3. En otro caso, tales datos se le notificarán una vez se haya acordado la iniciación del expediente.

5.^a Cuando la finca solo intersecte parcialmente con el dominio público marítimo-terrestre, las anteriores limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada,

debiendo adecuarse la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, al objeto de proceder a la inscripción o anotación del dominio público marítimo-terrestre en favor del Estado.

6.^a El registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar».

Como ha señalado la Dirección General de los Registros y del Notariado (vid. Resoluciones de 23 de agosto de 2016, 27 de junio de 2017 y 23 de mayo y 19 de junio de 2018), para la debida comprensión de este precepto debe contemplarse junto con el contenido de toda la Sección Cuarta del Capítulo III del actual Reglamento de Costas, reguladora de las inmatriculaciones y excesos de cabida que puedan afectar a este dominio público.

El eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre en esta regulación es la incorporación al Sistema Informático Registral de la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (apartado 2 del artículo 33).

Esta previsión ha de ponerse en necesaria correlación con la aplicación informática para el tratamiento de representaciones gráficas georreferenciadas de que han de disponer todos los registradores, como elemento auxiliar de calificación, conforme al artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria, en su redacción por la Ley 13/2015, de 24 de junio. Dicha aplicación, homologada por Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de agosto de 2016, permite relacionar las representaciones gráficas de las fincas con las descripciones contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente.

De todas estas normas resulta que con la nueva regulación se pretende que el registrador pueda comprobar directamente, a la vista de las representaciones gráficas, la situación de las fincas en relación con el dominio público y las servidumbres legales. Sólo en el caso en que de tal comprobación resulte invasión o intersección, procedería la solicitud por el registrador de un pronunciamiento al respecto al Servicio Periférico de Costas.

3. En el presente expediente, consta en la nota de calificación, que se ha recibido en el Registro de la Propiedad una certificación de la demarcación de costas en la que se dice que la finca invade parcialmente el dominio público marítimo-terrestre, según el deslinde aprobado por Orden Ministerial de 12 de noviembre de 2008, por lo que no procede su inscripción en el Registro en tanto no se rectifique la descripción adaptándose al deslinde administrativo o se impugne, en su caso, la certificación expedida por la demarcación de Costas.

De acuerdo con lo expresado, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación.

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, 3 de octubre de 2024.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.