

Patente ilegalidad del artículo 36 del Reglamento General de Costas

Patent Illegality of Article 36 of the National Coast Regulation

por

ÁLVARO JOSÉ MARTÍN MARTÍN

Registrador de la Propiedad y Mercantil

Titular del Registro Mercantil I y Bienes Muebles de Murcia

RESUMEN: Este informe tiene por objeto demostrar que el artículo 36 del nuevo Reglamento General de Costas (RGC/2014), aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, en cuanto cierra o condiciona el acceso al Registro de la Propiedad de toda inscripción, anotación, cancelación o nota marginal que deba extenderse en el folio de fincas previamente inmatriculadas, es incompatible con la legislación civil, en particular la registral, española y carece de la cobertura de la Ley de Costas, por lo que no puede ser aplicado sin grave menoscabo de la calidad del sistema registral español.

ABSTRACT: *This report aims to demonstrate that article 36 of the new National Coast Regulation approved by Royal Decree 876/2014 of 10 October is illegal, because it bars or restricts registration for all entries, caveats, cancellations and marginal notes that should be set down on the folio for properties that have previously undergone initial registration; because it is incompatible with civil law, particularly registration law; and because it is not covered by the Coast Act. Therefore, it cannot be applied without serious detriment to the quality of the Spanish registration system.*

PALABRAS CLAVE: Cierre registral. Dominio Público Marítimo Terrestre. Deslinde. Inmatriculación. Segunda inscripción. Reserva de Ley. Procedimiento registral.

KEY WORDS: *Barring of further entries. Shoreline in the public domain. Survey. Initial registration. Second entry. Matters reserved for law. Registration procedure.*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LEGISLACIÓN CIVIL Y LEY 13/2015: 1. RESERVA DE LEY. 2. PROPIEDAD REGISTRADA/NO REGISTRADA. 3. LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE COORDINACIÓN REGISTRAL. 4. PROTECCIÓN REGISTRAL DEL DEMANIO.—II. LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE COSTAS PROTECTORA DEL DPMT: 1. EL DESLINDE COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA PROTECCIÓN DEL DPMT. 2. EL NUEVO REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS.—III. OBJECIONES AL NUEVO ARTÍCULO 36 DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS: 1. DERIVADAS DE LA FALTA DE TRANSPARENCIA DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN. 2. DERIVADAS DE LA INOBSERVANCIA DE LA LEGISLACIÓN HIPOTECARIA: A) *Reserva de Ley del procedimiento registral*. B) *Tratamiento uniforme de realidades legalmente diferenciadas*. C) *Obstaculización improcedente del tracto registral*. D) *Oposición a norma de rango superior*. 3. DERIVADAS DE LA CONTRADICCIÓN CON LA LEY DE COSTAS: A) *Deslinde concluido*. B) *Deslinde pendiente*. C) *Deslinde incoado*.—IV. INCONSISTENTE COBERTURA DE LA JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 35 DEL REGLAMENTO ANTERIOR.—CONCLUSIONES.—ANEXOS.

INTRODUCCIÓN

Este informe, al cuestionar la legalidad del artículo 36 RGC/2014, interesa a todos los propietarios de fincas españolas próximas al mar que, a pesar de tener correctamente inscrito su derecho y por aplicación de esta norma reglamentaria, ajena a la legislación registral, pueden ver seriamente demorado e incluso impedido el acceso al Registro de la Propiedad de su venta, hipoteca, donación, herencia o de cualesquiera otras operaciones. También interesa a quienes se proponen ejecutar garantías reales que se hayan podido inscribir sobre dichas fincas y a quienes hayan obtenido o acordado medidas cautelares como el embargo o la prohibición de disponer sobre ellas y, por supuesto, a todas las Administraciones Públicas que tramiten procedimientos en los que se prevea la extensión de un asiento registral.

I. LEGISLACIÓN CIVIL Y LEY 13/2015

En España el derecho de propiedad está constitucional (art. 33 CE) y legalmente (Código Civil y legislación civil de las comunidades autónomas) protegido. Y tiene a su servicio al Registro de la Propiedad como órgano oficial de control y publicidad. La legislación registral, que es competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.8º CE y rige en todo el territorio nacional, forma parte inescindible de esa protección constitucional y legal.

La Ley Hipotecaria exige rigurosos requisitos tanto para que una finca acceda por primera vez al Registro (inmatriculación) como para que, una vez inscrita, pueda modificarse cualquiera de los datos registrados (inscripción segunda o posterior). Como regla general se precisa presentar en el Registro un documento público, notarial, judicial o administrativo, lo que garantiza su autenticidad, y obtener del Registrador una calificación positiva y responsable, lo que le exige juzgar la capacidad, la validez y el cumplimiento de las formalidades legales, que son distintas según se trate de una inmatriculación o de una inscripción segunda o posterior (empleo esta expresión en sentido amplio, comprensivo de cualquier asiento posterior).

1. RESERVA DE LEY

Las normas que rigen el derecho del ciudadano a acogerse a la protección registral tienen que tener rango de ley o, si son de rango inferior, estar clara y suficientemente habilitadas por una ley, en particular si añaden requisitos que puedan impedir u obstaculizar seriamente la inscripción, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Es en tal sentido especialmente relevante la doctrina que su Sala Tercera dictó con ocasión de las impugnaciones de los Reglamentos Hipotecario y Notarial entre otras en las sentencias que recojo en el anexo 7.

2. PROPIEDAD REGISTRADA/NO REGISTRADA

El titular registral, por el hecho de serlo, tiene los derechos que la propia Ley Hipotecaria le reconoce, que son muchos y muy importantes, como corresponde a quien ha acreditado el cumplimiento de rigurosos requisitos, por ello se puede hablar de propiedad inmobiliaria registrada y no registrada como categorías diferenciadas de propiedad. En particular, en relación con la propiedad registrada, se presume a todos los efectos legales que el titular es dueño de la finca (art. 38 LH) incluso en casos extremos aunque lo haya adquirido de quien no lo era (art. 34 LH); las cargas que puedan pesar sobre la finca son, con pocas excepciones, exclusivamente las que constan inscritas (art. 225 LH)

y cualquier modificación de datos registrados debe contar con su consentimiento o decidirlo un juez (arts. 20 y 40 LH). De aquí nacen un conjunto de acciones que se conceden al titular registral para defender sus derechos de los que carece el que no lo es. Esencial es a estos efectos el primer artículo de la Ley, cuando dice que *«Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos doscientos treinta y ocho y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley»*.

Además de propiedad registrada y no registrada cabe también hablar de la propiedad mal registrada, como supuesto patológico. Uno de los casos posibles es el de no haberse inscrito una transmisión de dominio. En ese caso el Registro sigue publicando una titularidad que ya no se corresponde con la realidad atribuyendo derechos y responsabilidades a quien no los tiene y, al mismo tiempo, deja de publicar la que debería. Ello puede ser culpa de los interesados, achacable a su voluntad de que no se conozca el cambio de dueño o a su desidia. Excepcionalmente el propio Estado legisla para impedir que se practiquen asientos de cualquier clase en el folio abierto a una finca determinada en tanto no se cumplan determinados requisitos. Se trata de casos muy señalados, como son los que exigen con carácter general que se acredite al Registro el cumplimiento de obligaciones fiscales y no se deben confundir con los defectos que puedan afectar a un título en concreto que solo impiden su inscripción y la de los con él relacionados.

El sistema registral precisa para su perfecto funcionamiento de una constante actualización, por eso una de las mayores preocupaciones de la legislación hipotecaria es la concordancia del Registro con la realidad jurídica. Dice la *resolución DGRN de 5 de marzo de 2018, BOE de 20 de marzo*: «2. El sistema español de seguridad jurídica preventiva tiene como uno de sus pilares básicos la publicidad de la titularidad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. De aquí que la determinación de la titularidad deba quedar reflejada en los asientos del Registro de la Propiedad».

3. LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE COORDINACIÓN REGISTRAL

Resulta especialmente pertinente, a los efectos de este trabajo, tener en cuenta el nuevo régimen aplicable a la base física del Registro de la Propiedad, a la finca registral como objeto sobre el que se ejercen los derechos inscritos.

La legislación aplicable hoy en día, una vez en vigor la Ley 13/2015 (anexo 12) en lo que se refiere a la base física de las fincas gira en torno a la coordinación Catastro-Registro. La nueva Ley regula todos los procedimientos que prevén la necesidad de que ambas instituciones se relacionen.

Por eso se puede decir que a la antes aludida distinción entre propiedad inmobiliaria registrada/no registrada hay que añadir, como subdivisión de la registrada, la coordinada, incluyendo en este concepto no solo la que resulta de la incorporación de la cartografía catastral sino también la que se produce mediante la incorporación al folio real de la representación alternativa validada, una vez transcurrido el plazo en el que el Catastro puede comunicar la existencia de impedimentos del párrafo 2.º del artículo 10.5 L.H.

La Ley Hipotecaria atribuye ahora diferentes efectos jurídicos a las inscripciones según que exista o no la coordinación: si se consiguió coordinar (art. 10.5) el titular se ve protegido por el artículo 38 LH en un nuevo aspecto al presumirse legalmente no solo que es dueño de la finca sino también que su ubicación y delimitación geográfica sobre el terreno es la inscrita.

La Ley 13/2015 no hace excepciones, cualquiera que sea la naturaleza de la finca inscrita le será aplicable. Por otro lado su disposición derogatoria única comprende cuantas normas se le opongan, sin excepción.

En el nuevo régimen, dejando a un lado los supuestos de inmatriculación de finca no inscrita anteriormente o declaración de obra nueva, porque en este estudio solo me refiero a los directamente encuadrables en el artículo 36 del Reglamento General de Costas, el interesado puede solicitar la coordinación con ocasión de presentar a inscripción un título inscribible o como operación exclusiva, normalmente con intención de rectificar la descripción literaria de la finca (art. 199 Ley Hipotecaria), pero hay otros en los que la coordinación es obligatoria (art. 9.b Ley Hipotecaria).

En el primer caso si el Registrador no considera que se reúnan los requisitos precisos para incorporar la representación gráfica catastral aportada no se obtiene la coordinación pero el documento se puede inscribir parcialmente. En el segundo no se puede inscribir el documento.

La doctrina registral recoge esta distinción matizando que la simple constancia en el folio de una referencia catastral no implica coordinación. Por eso dice la *resolución de 27 de septiembre de 2017* (anexo 14): «Debe recordarse que la constancia registral de la referencia catastral conforme al artículo 9.a) de la Ley Hipotecaria tendrá unos efectos limitados ya que en ningún caso puede equipararse con la coordinación gráfica a la que se refiere el artículo 10 de la Ley Hipotecaria, no supone la inscripción de la representación gráfica ni la rectificación de la descripción literaria conforme a la misma (art. 9.b) párrafo séptimo). Para ello sería necesario que se hubiese solicitado la inscripción de tal representación gráfica y que se tramite el procedimiento correspondiente (arts. 9.b. y 199 de la Ley Hipotecaria)».

Este artículo 9.b) LH es completamente novedoso. La legislación registral había venido estableciendo ciertas exigencias de correspondencia entre la finca registral y la catastral en operaciones muy concretas, especialmente si se trataba de incorporar por primera vez una finca al Registro —lo que ahora se mantie-

ne— y en caso de rectificaciones de cabida, en los que el certificado catastral podía servir de medio de prueba cualificado.

La nueva coordinación presenta unos caracteres propios, innova el procedimiento registral estableciendo nuevos requisitos y amplía los casos de coordinación obligatoria al caso de actuaciones registrales muy frecuentes: operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos. La mayoría de las veces se estará trabajando sobre fincas previamente inscritas, por tanto se está condicionando legalmente la práctica de segundas o posteriores inscripciones en los folios correspondientes.

4. PROTECCIÓN REGISTRAL DEL DEMANIO

Uno de los elementos que obligatoriamente tiene que tener en cuenta el registrador antes de dar el visto bueno a la coordinación es, según la *resolución de 15 de febrero de 2016* (anexo 14), que de la misma no derive un perjuicio para el dominio público. Se trata de un avance sustancial respecto de la legislación especial que protege determinadas clases de bienes demaniales, como puede ser el DPMT, porque tiene un alcance global:

«7. Y avanzando decididamente en la senda de la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito debidamente, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, al dar nueva redacción a diversos artículos de la Ley Hipotecaria, prevé que, en todo caso, *el registrador tratará de evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas* cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público».

Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no solo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del Título VI de la Ley que contienen manifestaciones concretas del mismo principio general.

Así, por ejemplo, el artículo 199, al regular el procedimiento para la inscripción de la delimitación georreferenciada de las fincas ya inmatriculadas, ordena que «el registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado».

Y, sigue diciendo la misma resolución:

«...para que ese control sea posible se obliga al registrador a disponer de los medios precisos: Consecuentemente con todo ello, la propia Ley 13/2015, además, trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, in-

cluso no inmatriculado, señalando en el nuevo artículo 9 de la Ley Hipotecaria que «todos los registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática (...) para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas 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».

Y en su disposición adicional primera, añade que «para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda homologar 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».

Resulta indudable que, a partir de esta legislación todo el dominio público, incluido el marítimo-terrestre, esté o no esté inscrito, goza de este nuevo tipo de protección preventiva no solo en caso de inmatriculación o exceso de cabida sino en todo caso en que la operación registral afecte a fincas inscritas que puedan ocupar en todo o en parte el dominio público y se solicite la coordinación o sea esta legalmente obligatoria.

II. LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA DE COSTAS PROTECTORA DEL DPMT

En la actualidad está constituida en lo esencial por la Ley 22/1988 de Costas en su versión reformada por la Ley 2/2013 y por el Reglamento General de Costas, aprobado por RD 876/2014.

La Ley se dicta en cumplimiento del artículo 132.2 de la Constitución Española que declara bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre y las playas, entre otros. Y advierte, ya desde su Exposición de Motivos que su aplicación va a suponer cambios en el régimen de la propiedad ya que con ella se trata de superar entre otros «la prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, con reivindicación a cargo del Estado, y la adquisición privada del dominio público» (anexo 1).

La aplicación de la versión inicial de la Ley llevó consigo una enorme conflictividad que trascendió nuestras fronteras, lo que obligó a reformarla

(anexo 9) por Ley 2/2013, en cuyo preámbulo aparece con fuerza el concepto de seguridad jurídica. Por otro lado el legislador es consciente del problema que se iba a plantear cuando en 2018 —plazo próximo a concluir cuando se escribe este informe— venciera el plazo de 30 años de gracia que, para muchas propiedades había establecido la Ley cuyos dueños pasaron a ser una especie de concesionarios por tiempo limitado como compensación a la pérdida del derecho de propiedad.

1. EL DESLINDE COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA PROTECCIÓN DEL DPMT

Obviamente ni la Constitución ni la Ley pueden aplicarse directamente sobre el terreno. Por eso uno de los conceptos clave de la legislación de Costas es el deslinde administrativo (art. 10.1), como medio para determinar el Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT).

Todo terreno, construido o no, que se encuentre en las inmediaciones del mar está sujeto a la potestad administrativa de ser deslindado con la consecuencia de que su propietario dejará de serlo en la medida en que se atribuya al DPMT, o, sin llegar a tanto, la finca se verá obligada a soportar las servidumbres de salvamento y protección. Pero para ello debe seguirse el procedimiento que la propia Ley regula.

La propiedad no deslindada conforme a los criterios de la Ley de Costas (aunque normalmente lo estará conforme a deslindes anteriores a dicha Ley) está sujeta a investigación administrativa. A la vista del resultado de esa investigación el Servicio de Costas puede considerar procedente la práctica del deslinde conforme a una determinada delimitación que, obviamente, tiene carácter provisional e interna.

Cuando se dicta el acuerdo de incoación del deslinde es cuando empiezan a producirse efectos jurídicos respecto de las propiedades incluidas en esa delimitación provisional. Además de otros requisitos de publicidad el artículo 12 reformado de la Ley prevé la notificación al Registro de la Propiedad para que por este se expida certificación de dominio y cargas de fincas afectadas, inscritas a nombre de los incluidos en la relación correspondiente y también de las que, sin estarlo, pueda identificar el registrador aplicando los sistemas de georreferenciación de fincas registrales que se encuentren dentro del área. Llamo la atención sobre el hecho de que este artículo hace referencia a unos sistemas todavía inexistentes o faltos de un desarrollo normativo completo cuando se aprueba la reforma de la Ley de Costas, pues, como sabemos, lo fueron por la Ley 13/2015, así que se trataba entonces de una previsión de futuro. De esta certificación queda en el folio de las fincas una nota marginal que produce importantes efectos materiales y de publicidad. Esta previsión es una novedad importantísima de la Ley en la medida en que obliga a Administración y Re-

gistro de la Propiedad a coordinarse desde el momento en que se acuerda la incoación sin que quede al arbitrio de que el particular acredite la inscripción de su propiedad como antes sucedía. Es relevante que en sus previsiones no entra en ningún momento un cierre del Registro a documentos relativos a las fincas incluidas en la zona de que se trate.

Cuando se aprueba el deslinde se impone por la Ley de Reforma la inscripción obligatoria de los bienes de DPMT en el Registro de la Propiedad (art. 11), superando la ilusoria idea de que el dominio público se protege por sí solo. Respecto de los bienes inscritos que resulten afectados por pasar a incluirse total o parcialmente en el DPMT se articula un procedimiento para rectificar las inscripciones contradictorias cuya regulación se encomienda al Reglamento y al que me refiero después.

Llamo la atención sobre el hecho de que la Ley de reforma mantiene la redacción originaria de los artículos 15 y 16, que son los únicos que condicionan directamente la práctica de asientos registrales, al exigir para la inmatriculación o practica de segundas o posteriores inscripciones en las que se solicite ampliar la cabida inscrita (exceso de cabida) que se acredite la no invasión del DPMT, cerrando el Registro mientras tanto.

2. EL NUEVO REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

Cuando se aprueba la Ley 2/2013 se previó (DF 3^a) la necesidad de revisar el Reglamento, decidiendo el Gobierno elaborar uno nuevo, no una reforma del anterior. A tal efecto el Ministerio del ramo elaboró el correspondiente texto que sometió a información pública en la que, según dice el preámbulo del Real Decreto 876/2014, participaron numerosos sectores, organismos y entidades afectadas. Dicho proyecto dedica una sección integrada por los artículos 33, 34, 35 y 36 a los asientos registrales que tienen por objeto fincas que, por su situación, pueden invadir el DPMT. El texto propuesto aparece en el anexo 10. De su lectura resulta que, a diferencia del Reglamento que se proponía sustituir (art. 35), no se contempló que se pudiera extender a las segundas y posteriores inscripciones registrales que no tuvieran por objeto un exceso de cabida el régimen de estas. Así el artículo 36 del proyecto, se limitaba a decir: *«El registrador denegará en todo caso la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado cuando la finca invada el dominio público marítimo-terrestre»*.

Aprobado el nuevo Reglamento General de Costas por Real Decreto 876/2014 (anexo 11) de su texto nos interesa la estrecha relación entre la Administración de Costas, Catastro y Registro. El Servicio Periférico de Costas (art. 21) determina sobre los planos catastrales la línea de delimitación provisional que tiene que estar georrefenciada; obtiene del Catastro las referencias y

los titulares y notifica al Registro para que expida la certificación de dominio y cargas de todas las fincas que, según sus datos, resulten afectadas. La aprobación del deslinde por Orden Ministerial debe incluir (art. 26) planos que permitan georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público y se notifica, entre otros, al Catastro que incorpora a sus planos dicho límite y las alteraciones de titularidad resultantes, art. 27).

También se comunica la orden al Registro de la Propiedad, pero, en la medida en que obligue a rectificar inscripciones practicadas en el mismo habrán de cumplirse los trámites del artículo 31 del RGC/2014, expresamente habilitado por el artículo 13.2 Ley de Costas. Para que se pueda inscribir se requiere que se hayan cumplido las normas que garantizan el conocimiento por el titular registral del deslinde en tramitación. Si es así se practica una anotación preventiva de cinco años de duración (distinta de la prevista en la LH) que en ningún caso produce cierre registral *«no impedirá la práctica de asientos posteriores, si bien en todo caso los mismos quedarán supeditados a las resultas de la firmeza del deslinde»*. El registrador notifica al titular y este dispone de cinco años para impugnar lo que le perjudique del deslinde ante la jurisdicción civil debiendo pedir anotación preventiva de demanda que se mantiene hasta que termine el pleito (duración inédita en la legislación registral). Si el titular registral deja pasar el plazo sin demandar y anotar el registrador convierte directamente de oficio la anotación en inscripción de dominio a favor del Estado, cancelando las inscripciones contradictorias.

Si no se cumplieron las formalidades de notificación al titular, sigue diciendo el artículo 31 RGC/2014, solo procederá cancelar los asientos a su favor *«si media el consentimiento del titular registral o resolución judicial firme, salvo que se acredite su intervención en el procedimiento o la notificación personal en tiempo del mismo, de modo que haya podido ejercer sus derechos en la forma prevista legalmente, exigencia que es igualmente aplicable para los titulares de derechos constituidos sobre la finca y que hayan de cancelarse por ser incompatibles con el dominio público»*.

La sección 4ª del Capítulo III del nuevo Reglamento General de Costas se titula «Inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre» en clara relación con el título de los artículos 15 (Inmatriculación registral de fincas situadas en la zona de servidumbre de protección) y 16 (Inscripciones de excesos de cabida) de la Ley. Como el proyecto sometido a información pública contiene los artículos 33 a 36, pero su contenido, en particular el artículo 36 que antes transcribí, ha sufrido una transformación radical, pues pasa a decir:

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 aplicarán 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.

III. OBJECIONES AL NUEVO ARTÍCULO 36 DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

1. DERIVADAS DE LA FALTA DE TRANSPARENCIA DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El artículo entero merece una primera objeción motivada porque su texto no fue sometido a información pública pese a la extraordinaria importancia tanto cuantitativa (número de propiedades afectadas) como cualitativa que implica. Aparece en el Boletín Oficial del Estado sin tener relación ni paralelo posible con el publicado en el proyecto. Ni siquiera es posible saber si los órganos consultivos informaron sobre este texto. No sirve de nada la información pública si después se modifica radicalmente el proyecto y no se vuelve a someter a información pública.

2. DERIVADAS DE LA INOBSERVANCIA DE LA LEGISLACIÓN HIPOTECARIA

A) *Reserva de Ley del procedimiento registral.*—Las reglas 2.^a, 3.^a 4.^a y 5.^a del artículo 36 crean, fuera de la legislación hipotecaria, un nuevo procedimiento a aplicar en el Registro de la Propiedad, lo que plantea la posible infracción del principio de reserva de Ley respecto de la regulación de los procedimientos administrativos a que se refiere el F.D. 26.º de la STS de 20 de mayo de 2008 (ver anexo 7).

Este procedimiento pivota sobre una innominada anotación preventiva que el Reglamento de Costas innova, dotándola de una duración de noventa días. Ello contraviene el artículo 42. Décimo de la Ley Hipotecaria que sujeta la creación de anotaciones preventivas a reserva de Ley y le atribuye una duración de noventa días no coincidente con el plazo general de 4 años del artículo 86 de la Ley, que solo admite una duración inferior cuando la Ley expresamente lo prevé, ni con el más reducido de 60 días del artículo 96 LH, que sería el procedente suponiendo que se tratara de una anotación por defecto subsanable.

Para cuestionar su legalidad basta confrontar este texto con la rigurosa doctrina de la STS de 31 de enero de 2001 (anexo número 7), F.D.15º que anula una breve prórroga del asiento de presentación establecida en el artículo 97 del Reglamento Hipotecario porque «*es inaceptable que el Reglamento por vía de prórroga de la duración del plazo para calificar e inscribir, lleve a cabo una ampliación del plazo de presentación*». Ampliar el plazo de vigencia del asiento de presentación es, precisamente, el efecto propio de esta anotación preventiva del RGC/2014.

Además, este nuevo procedimiento registral no regula con la necesaria precisión la participación y medios de defensa de quien solicita que se practique esa segunda o ulterior inscripción.

Hay calificación y, por tanto cabe recurso, cuando se deniega la inscripción de acuerdo con las reglas 1.^a y 3.^a.

Pero, respecto de la regla 2.^a, no se prevé una notificación previa al interesado de haber decidido el Registrador pedir la certificación al Servicio Periférico de Costas lo que le permitiría oponerse o, incluso, retirar el título. Parece que la anotación se extiende de oficio y sin previo aviso, una vez presentado el título y confrontada la finca inscrita con la representación gráfica suministrada previamente por la Administración al Registro. Y, si se aplica la regla 4.^a en la primera modalidad, es decir inscribiendo el título dejando constancia por nota marginal en el asiento de quedar supeditado a ese deslinde que no ha empezado y no se sabe si comenzará algún día, el interesado se encontrará con un asiento practicado que está bajo la salvaguardia de los tribunales y contra el que no le cabe recurso.

Este último inconveniente se salva si el registrador opta por suspender desde el primer momento el asiento pidiendo al interesado que aporte certificado de no invasión, es decir, como si hubiéramos vuelto al artículo 35 del anterior Reglamento. En el anexo 13 recojo la *resolución de 23 de agosto de 2016* en la que se dice que, no habiéndose incorporado al Sistema Informático Registral la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral de la línea de DPMT y servidumbres, que es el eje fundamental sobre el que gira ahora la tutela del DPMT, lo procedente, si se sospecha la posibilidad de invasión, es *pedir al interesado que se procure por sus propios medios la certificación*. Esta solución se entendería si la Ley de Costas exigiera en todo caso para practicar asientos distintos de la inmatriculación o el exceso de cabida que se acreditara la no invasión. Pero, como hemos visto, no es así. La obligación se establece precisa y únicamente en el artículo 36 del Reglamento. En mi opinión, si falta la incorporación al Sistema Informático Registral no cabe aplicar el resto del precepto ni pedir al interesado que sea él quien se procure la certificación. No hay habilitación ni en la Ley ni, en este caso tampoco, en el propio artículo 36, por lo que resultan ambos vulnerados y el procedimiento registral innecesariamente detenido mientras se consigue el documento en cuestión.

Además la extensión a segundos y posteriores asientos de requisitos previstos para inmatriculación y exceso de cabida implica dar un tratamiento uniforme a realidades legalmente diferenciadas, obstaculiza impropio el tracto registral e infringe el principio de jerarquía normativa:

B) Tratamiento uniforme de realidades legalmente diferenciadas.— La extensión a segundos y posteriores asientos de requisitos previstos para inmatriculación y exceso de cabida supone desconocer la diferencia esencial entre propiedad registrada y no registrada, igualando el tratamiento de realidades legalmente distintas. Cabe añadir que desde un punto de vista cuantitativo supone un enorme incremento del ámbito de aplicación de la legislación de costas, porque hoy en día casi toda la propiedad está registrada y hay a lo largo de

la costa española cientos de miles de propiedades colindantes con el DPMT, muchas de ellas viviendas familiares. Debo reconocer que la preocupación por la inseguridad que el artículo 36 RGC/2014 introduce en las relaciones jurídicas, la impresión de convertir al Registro en una trampa que permitió entrar libremente al comprador, español o extranjero, pero después no le permite salir y la nefasta imagen que transmite a propios y extraños del sistema registral español es la razón de ser de este informe.

C) *Obstaculización improcedente del tracto registral.*— El artículo 36 RGC/2014 carece de cobertura legal. Esta habilitación es imprescindible en la medida en que impone un gravamen al ciudadano que tiene derecho a disfrutar de la protección registral con manifiesto quebrantamiento de uno de los principios básicos del sistema español de seguridad jurídica preventiva, que es el de la concordancia del Registro con la realidad.

D) *Oposición a norma de rango superior.*— Infringe, además, la vigente Ley Hipotecaria que, tras la Ley 13/2015, regula, con carácter general, las operaciones que requieren del registrador la comprobación de no resultar afectado el dominio público sin que alcance a todo asiento que se deba extender en el folio de fincas inmatriculadas, por lo que su eficacia derogatoria afecta directamente al artículo 36 del Reglamento de Costas.

3. DERIVADAS DE LA CONTRADICCIÓN CON LA LEY DE COSTAS

Como hemos visto el artículo 36 RGC/2014 empieza diciendo: «*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:*» En estos párrafos iniciales se excede con mucho la imprescindible cobertura que habría de prestar el artículo 16 de la Ley de Costas, que solo permite cerrar el Registro a una segunda o posterior inscripción que implique un exceso de cabida, careciendo de cobertura lo que rebasa dicho límite.

La regla 1.^a del artículo 36 parte de la base de un deslinde inscrito en fincas de la misma zona, ordenando que si las fincas vecinas forman parte del DPMT se deniegue la inscripción de la que solicita un asiento posterior, aunque en el folio correspondiente no haya ni rastro del expediente de deslinde. Se trata de un insólito defecto insubsanable por proximidad física. Creo que incluso quienes defiendan que se deniegue la segunda o posterior inscripción si la invasión del dominio público resulta de la certificación en el caso de la regla 3.^a deberían reconocer que es una evidente falta de criterio jurídico equiparar ambos supuestos. No es, desde luego, la única, como veremos.

La regla 2.^a se refiere al caso de ser colindante o invadir (intersectar) el DPMT según la representación gráfica suministrada por la Administración al

Registro de la Propiedad ordenando al registrador que tome de oficio una in-nominada anotación preventiva y que pida a la propia Administración que co-robre o descarte dicha invasión. Si la Demarcación de Costas no contesta se convierte la anotación en inscripción.

Si certifica que intersecta (regla 3.^a) se deniega la segunda o posterior inscripción; si no hay deslinde aprobado, esté o no iniciado, se inscribe el documento dejando nota en la finca (regla 4.^a).

Contemplado el artículo 36 desde la perspectiva de los artículos de la Ley de Costas y de los precedentes artículos del mismo Reglamento del que forma parte resulta que lo que no es ilegal, por evidente extralimitación, es innecesario:

A) *Deslinde concluido.*— Si el deslinde se tramitó conforme a la legislación anterior, como la disposición transitoria 4.^a de la Ley 2/2013 obliga a inscribir en el Registro de la Propiedad en el plazo de dos años a favor del Estado las fincas que resulten incluidas en el DPMT hoy en día, transcurrido con exceso dicho plazo, debe entenderse que si el folio registral no recoge la rectificación derivada del deslinde es porque no afectó a la finca.

Si el deslinde se tramitó aplicando la legislación de Costas vigente e incluye en el DPMT la finca registral en cuyo folio se ha solicitado una segunda o posterior inscripción, su titular ha debido ser oído en el expediente (art. 12.1 L.C.) y en el folio ha debido extenderse la nota marginal del artículo 12.4. Siendo, como es, ahora obligatorio inscribir el DPMT y existiendo, como existe, una finca que debe pasar del titular registral anterior al Estado, se habrá debido practicar la anotación del artículo 31 del RGC/2014. Pues bien, ninguno de dichos trámites produce cierre registral de la finca sobre las que recae. La Ley de Costas no impide que continúe el tracto registral.

Si, por la razón que sea, no fue oportunamente notificado ni participó en el procedimiento de deslinde el titular registral de esa finca que ahora llama nuestra atención porque se ha solicitado que se extienda una nueva inscripción, el número 3 del mismo artículo 31, que, recuérdese está legalmente habilitado para ello por el artículo 13.2 L.C., impide que la inscripción del deslinde lleve consigo la pérdida del dominio o derechos inscritos sobre la finca ya que solo tendrá efectos cancelatorios *«si media el consentimiento del titular registral o resolución judicial firme, salvo que se acredite su intervención en el procedimiento o la notificación personal en tiempo del mismo, de modo que haya podido ejercer sus derechos en la forma prevista legalmente, exigencia que es igualmente aplicable para los titulares de derechos constituidos sobre la finca y que hayan de cancelarse por ser incompatibles con el dominio público»*.

B) *Deslinde pendiente.*— Aquí se hace más evidente la falta de criterio jurídico de que adolece este artículo 36 *«Cuando la finca intersecte o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde»*, dice la regla 4.^a, se permite al registrador practicar el asiento que se le ha solicitado, pero le ordena que extienda a la vez en el

folio de la finca una nota marginal de duración indefinida que advertirá de la pendencia de un eventual deslinde que puede no llegar a iniciarse. Es difícil entender el supuesto de hecho por la evidente contradicción que implica certificar que una finca invade o colinda con el DPMT si la zona no está deslindada y, por tanto, no se sabe dónde empieza y dónde termina este. Además, la nota marginal carece de soporte legal alguno, pese a producir un efecto inmediato devaluador de la finca e infringe directamente el artículo 12.4 de la Ley de Costas que únicamente prevé la nota marginal cuando se expide la certificación regulada en dicho artículo, que presupone que se dictó el acuerdo de incoación de deslinde, no antes.

C) *Deslinde incoado*.—En mi opinión, en lo único que se ajusta el artículo 36 del Reglamento a la Ley de Costas es en la segunda alternativa de esta regla 4.^a, si, estando ya incoado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicita la certificación del artículo 21.3 RGC/2014 y el registrador extiende la nota marginal del artículo 12.4 reformado de la LC.

Pero para esto es por completo innecesario que el artículo 36 repita lo que dicen los artículos 21 y 23 del propio Reglamento General.

Lo esencial, en todo caso, es que ninguno de los demás artículos del Reglamento de Costas que desarrollan el proceso de deslinde imponen ningún tipo de cierre registral de segundas o posteriores asientos registrales, salvo que incluyan un exceso de cabida.

IV. INCONSISTENTE COBERTURA DE LA JURISPRUDENCIA RECAÍDA EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 35 DEL REGLAMENTO ANTERIOR

No cabe en mi opinión y pese a la reiterada invocación en las últimas resoluciones DGRN acudir al antiguo reglamento y a su jurisprudencia para justificar el cierre registral del artículo 36 del Reglamento vigente.

El Reglamento de 1989 (anexo 2) añadió, después de los dedicados a la inmatriculación y exceso de cabida de fincas próximas al DPMT, un artículo 35 que decía: «*Las reglas establecidas en los artículos anteriores para la inmatriculación serán también aplicables a la segunda y posteriores inscripciones*».

Este texto no tuvo una aplicación registral pacífica, de hecho se pueden distinguir tres etapas en las resoluciones de la DGRN:

En la primera se consideró que impedía inscribir documentos relativos a fincas inscritas que estuvieran, según su propia descripción registral o la que resultara del título presentado, próximas al DPMT, si no se acompañaba de certificado administrativo que acreditara la no invasión del mismo (anexo 3).

La segunda reacciona contra dicha posición, siguiendo la opinión de la doctrina registral autorizada (anexo 4) entendiendo que era inaplicable por ilegal (anexo 6).

La tercera vuelve a la primera posición confirmando el cierre registral, fundándose en una jurisprudencia que ya existía y era conocida cuando se optó por la segunda (anexo 8).

Aunque esa jurisprudencia (anexo 5) carece hoy de aplicación directa porque se refiere a un Reglamento que está íntegramente derogado por el hoy vigente y a un artículo cuyo texto es manifiestamente distinto del anterior (compárense ambas redacciones) no estará de más decir que el único asidero legal que encontró la Sala Tercera para no anular el artículo 35 en un procedimiento en que su legalidad era cuestión marginal y en el que no se profundiza en ninguna de las cuestiones importantes en juego, fue el artículo 10.1 de la Ley (anexo 1). Podría haberse invocado cualquier otro artículo de los que sientan los principios generales. Lo importante es que las sentencias no se apoyan en los artículos 15 y 16 de la Ley, que eran los únicos susceptibles de proporcionar algún tipo de cobertura legal al antiguo artículo 35. Buscarla en el artículo 10 es tanto como reconocer que carecía de ella, aunque al Tribunal le pareciera acertado, tal vez por no ser consciente ni de las objeciones ni de las consecuencias, que, por otro lado, apenas se consideran por no haber sido oportunamente planteadas por los recurrentes. Me parece evidente que los artículos que desarrollan el artículo 10 de la Ley son los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento que regulan la investigación del demanio costero. De ese artículo no puede derivarse directamente nada más que la consulta al Registro de la Propiedad, en ningún caso un cierre registral.

La Ley de Costas diferencia con claridad la propiedad registrada de la no registrada en relación con los deslindes. Para la registrada es especialmente cuidadosa con los trámites que se siguen con el titular registral, evitando que pueda provocarse su indefensión.

Hemos visto que, aún concluido el deslinde y fijada oficialmente la línea del DPMT, aunque una finca registral resulte íntegramente incluida en el mismo no puede anotarse ni, menos aún, causar una cancelación en el Registro de la Propiedad si no se entendió con el propietario inscrito el procedimiento.

E, incluso cuando la tramitación haya sido irreproachable, aún dispone el titular registral de cinco años para impugnar el deslinde ante la jurisdicción civil sin que la anotación del deslinde ya firme impida segundas o posteriores inscripciones.

La posición de la Administración está claramente privilegiada puesto que no solo tiene facultad para decidir por sí sola por dónde va la línea divisoria sino que se ve liberada de la necesidad de ejercitar acción reivindicatoria contra el titular registral ante la jurisdicción civil. Se invierte la carga de demandar y es el propietario inscrito el que tiene que acudir a los tribunales en tiempo y forma si no quiere ver cancelado registralmente su derecho.

Extender dichos privilegios de la Administración hasta el punto de condicionar la extensión de cualquier asiento en el folio de fincas ya inscritas es inaceptable.

Los argumentos que se recogen en el anexo 3 (en particular informe de la Subdirección General); en el anexo 4 (RCDI) y en el anexo 8 (en particular Fundamentos de Derecho 3 y 4 de la resolución de 14 de enero de 2000) son perfectamente aplicables al nuevo artículo 36.

Y, aunque las últimas resoluciones de la DGRN, que incluyo en el anexo 13, aluden, como fuente de incontestable legalidad a las sentencias de la Sala Tercera TS del anexo 5, lo cierto es que tales sentencias se dictan en relación a un artículo que está hoy derogado, como todo el Reglamento del que forma parte y que, a la luz de la doctrina que la misma Sala Tercera ha acuñado con posterioridad en relación precisamente con el ámbito admisible de actuación de los Reglamentos que inciden en la protección que el Registro brinda al derecho de propiedad, que extracto en el anexo 7, el artículo 36 del Reglamento de Costas no supera el juicio de legalidad que sus estrictos criterios imponen.

En todo caso no consta que se haya resuelto en ningún sentido sobre la legalidad del nuevo artículo 36, ni por la jurisdicción civil ni por la contencioso-administrativa.

CONCLUSIONES

I. Creo que con lo dicho hasta aquí queda justificada la inaplicabilidad del artículo 36 del Reglamento de Costas, su falta de eficacia para sostener un cierre registral preventivo que es contrario a la esencia protectora del Registro de la Propiedad, causa un enorme perjuicio al verdadero titular de los derechos y no aparece previsto en la Ley de Costas, careciendo en consecuencia de un soporte legal que es imprescindible.

II. La defensa del DPMT está garantizada por la Ley de Costas mediante facultades y procedimientos completamente exorbitantes respecto de los que están al alcance de los ciudadanos en general sin que se precise añadir más por vía reglamentaria.

III. La vocación generalizadora de la Ley 13/2015 ha llevado a donde tiene que estar, es decir a la Ley Hipotecaria, rigurosas cautelas que garantizan suficientemente la defensa del mismo DPMT, en los casos en que un segundo o posterior asiento puede representar un riesgo, es decir, cuando voluntaria o forzosamente se produce la novedosa coordinación Registro/Catastro.

IV. La cuestión debería resolverse volviendo al texto del borrador de Reglamento que se sometió a información pública, perfectamente respetuoso con la Ley de Costas y con la legislación civil española. De no ser ello posible y en defecto de una deseable rectificación de la doctrina de la DGRN creo que cabe plantear la nulidad del artículo 36 ante la jurisdicción contencioso-administrativa o su inaplicabilidad, ante la jurisdicción civil, pudiendo servir de cauce especialmente adecuado el juicio verbal previsto en el artículo 328 de la

Ley Hipotecaria contra la calificación registral que cierre el Registro cuando el único defecto derive de la aplicación de dicha norma reglamentaria.

ANEXOS. (Solo fragmentos)

ANEXO 1. LEY 22/1988 DE COSTAS, DE 28 JULIO DE 1988, CON ENTRADA EN VIGOR EL 29 DE JULIO DE 1988

Exposición de Motivos

...Y, así, son fallos graves de la vigente legislación, puestos de relieve por los expertos y tratadistas del tema, la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa, que no llega a cubrir la realidad natural; la prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, con reivindicación a cargo del Estado, y la adquisición privada del dominio público

Artículo 10. [Investigación del dominio público marítimo-terrestre y recuperación posesoria].

1. 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.

Artículo 15. [Inmatriculación registral de fincas situadas en la zona de servidumbre de protección].

1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquellas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.

Artículo 16. [Inscripciones de excesos de cabida]

1. Las mismas reglas del artículo anterior se aplicarán a las inscripciones de excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.

ANEXO 2. REGLAMENTO DE COSTAS APROBADO POR REAL DECRETO 1471/1989, DE 1 DE DICIEMBRE BOE DE 12 DE DICIEMBRE DE 1989 ENTRA EN VIGOR EL 13 DE DICIEMBRE 1990

Artículo 31.

1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refieren los artícu-

los 23 de la Ley de Costas y 43 de este Reglamento, en la descripción de aquellas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo, no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.

Artículo 34.

1. Las mismas reglas de los artículos anteriores se aplicarán a las inscripciones de excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.

Artículo 35.

Las reglas establecidas en los artículos anteriores para la inmatriculación serán también aplicables a la segunda y posteriores inscripciones.

ANEXO 3. DOCTRINA DGRN. PRIMERA ETAPA. CONFIRMA EL CIERRE

La primera resolución que se ocupa del asunto es la de 16 de diciembre de 1991 que publica el Boletín Oficial del Estado de 26 de marzo de 1992.

En ella se reflejan ya las dos posiciones doctrinales que nos van a acompañar a lo largo de todo este estudio:

El subdirector general de recursos gubernativos considera que no cabe suspender la inscripción solicitada:

«1. Al haberse impugnado exclusivamente el sexto de los defectos de la nota de calificación, la única cuestión que ha de resolverse en el presente recurso es la de decidir si para la inscripción de las ventas cuestionadas relativas a fincas ya inmatriculadas en el Registro de la Propiedad (varios pisos de un edificio constituido en régimen de Propiedad Horizontal), se precisará o no el certificado expedido por la Demarcación de Costas de Valencia acreditativo de que aquellas no invaden el dominio público marítimo-terrestre.

2. Frente a la respuesta afirmativa del registrador, basada en el artículo 35 del Reglamento General para la ejecución de la Ley de Costas, el interesado sostuvo la no necesidad de tal certificación cuando de inscripciones segundas o posteriores se trata, toda vez que no existe norma legal que habilite a la Administración para extender a estas el régimen establecido en el artículo 15 de la Ley de Costas respecto de la inmatriculación.

3. Si se tiene en cuenta: a) que es principio básico de nuestro sistema hipotecario, el de la presunción, a todos los efectos legales, de existencia y pertenencia del derecho inscrito en los términos que resultan del asiento respectivo (*vid.* art. 38 de la Ley Hipotecaria), principio que no es sino una manifestación del mandato normativo recogido en el artículo 1 párrafo 3.º, en cuanto establece que los asientos del Registro producirán todos sus efectos en tanto no se

declare su inexactitud por los procedimientos especiales que con audiencia de interesados la Ley permite; b) que la propia Ley de Costas atribuye al deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre un alcance rectificador de las situaciones registrales incompatibles (*vid.* art. 13 de la Ley de Costas), y al mismo tiempo declara su obligatoriedad en aquellas zonas en que el dominio público no está deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la Ley (*vid.* su disposición transitoria 13-3); c) que el citado deslinde queda sujeto a determinados requisitos procedimentales, reglamentariamente establecidos, en garantía de los derechos de quienes puedan resultar perjudicados; d) que frente a las hipótesis de verdadera invasión de la zona marítimo terrestre (estuviera o no anteriormente deslindada) pueden concurrir supuestos —previstos específicamente en la Ley de Costas— en los que el dominio particular de las fincas incluidas en aquella zona haya sido reconocida por sentencia firme o la inclusión resulte de un nuevo deslinde de dicha zona para adecuarlos a las características establecidas en la nueva ley (*vid.* disposición transitoria 13, primera, números 1 y 4); e) que es incuestionable el sometimiento de la Administración a la Ley, de manera que esta no puede ser tergiversada por una interpretación parcial o interesada de aquella, y así lo establece tanto el artículo 6º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que las normas administrativas no pueden derogar los preceptos consignados en las leyes, y en su virtud carecen de validez en cuanto las contradicen, lo que no es más que una aplicación del principio de jerarquía normativa recogido en los artículos 9-3 y 103-1 de la Constitución Española, 1-2.º del Código Civil y 28 de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, habrá de concluirse que *es improcedente extender a las segundas o posteriores inscripciones de fincas ya inmatriculadas, los requisitos establecidos para la inscripción de inmatriculación; en tales hipótesis, no será el adquirente de las fincas inmatriculadas al que corresponderá la acreditación de que estas no invaden el dominio público, sino por el contrario habrá de ser la Administración la que a través del adecuado deslinde, ajustado al procedimiento reglamentariamente establecido, desvirtúe, en su caso, los pronunciamientos registrales que procedan, eliminando así el acceso registral del tráfico jurídico sobre fincas incluidas en el dominio público marítimo-terrestre que por esencia es inalienable* (art. 7 de la Ley de Costas). Madrid, 9 de noviembre de 1991».

El Director General considera que debe confirmarse la calificación negativa y, obviamente, es dicha postura la que prevalece:

2. La negativa a presentar el citado documento por el recurrente se basa en el hecho de que al no tratarse de una inmatriculación de las fincas vendidas, sino de su posterior enajenación, no entra en juego el artículo 15 de la Ley de Costas referido únicamente al primer supuesto, de lo que se deduce que el contenido del artículo 35 de su Reglamento no es aplicable en términos generales al suponer un exceso por parte de la Administración ya que no existe norma legal

alguna habilitante para extender lo establecido respecto de las inmatriculaciones, a las segundas o posteriores inscripciones.

3. Es incuestionable que constituye una garantía para el particular el sometimiento de la Administración a la ley, y la prevalencia de los mandatos de la Ley sobre las disposiciones emanadas de la Administración. En defensa de este principio puede verse el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la constante jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal en el sentido de que estas normas administrativas no pueden derogar los preceptos consignados en las leyes y en su virtud carecen de eficacia en cuanto las contradicen. Todo ello no es más que una aplicación del principio de jerarquía normativa recogido en los artículos 9-3 y 103-1 de la Constitución, 1.º-2 del Código Civil y 28 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado.

4. Sentado el anterior principio, y teniendo en cuenta que *no parece sea el recurso gubernativo, con la finalidad limitada de decidir si es o no inscribible un documento, el medio más idóneo para resolver una cuestión como la aquí planteada*, hay que resaltar ante todo la finalidad perseguida por la nueva Ley de Costas... 5. Ahora bien, este artículo 15 se refiere únicamente al supuesto de inmatriculación de finca, pero con ello no se agota la solución al quedar fuera los casos de fincas ya inscritas que pueden encontrarse dentro de la zona marítimo-terrestre y por ello *el Reglamento ha completado en su artículo 35 la total defensa de los bienes demaniales al extender la norma a las segundas o posteriores inscripciones*, siempre en el marco del respeto general a los derechos legalmente adquiridos, estableciendo —como indica la Exposición de Motivos de la Ley— un cuidadoso régimen transitorio que permita la adaptación de las situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, a la nueva regulación contenida en la misma, y que habrá de ser tenido en cuenta, como es lógico, por el funcionario calificador una vez le haya sido presentado el Certificado de la Demarcación de Costas y comprobada la situación en que se encuentra el inmueble transmitido.

La misma doctrina se reitera en las resoluciones de 8 de enero y 15 de marzo de 1993.

ANEXO 4. REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO

El comentario de estas resoluciones publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* de julio-agosto 1995 (número 629, páginas 1.425 a 1.439) contiene, entre otros, los siguientes párrafos:

«para dar una solución a este problema, debe partirse de un doble principio: a) la prevalencia del carácter demanial de la zona marítimo-terrestre; b) el necesario respeto a los principios hipotecarios de legitimación y fe pública registral (arts. 38 y 34 LH), basados en el principio constitucional de propiedad privada

(art. 33 CE), que se traducen en una inversión de la carga de la prueba en perjuicio de la Administración que pretende dejar sin efecto una titularidad inscrita.

Esto explicaría que en las inmatriculaciones de terrenos que puedan invadir la zona marítimo-terrestre el registrador deba actuar con suma cautela, *exigiendo con rigor la certificación del Servicio periférico de Costas favorable a la inmatriculación* (art. 31 Reglamento de Costas).

Pero respecto de las titularidades inscritas, es preciso desvirtuar la apariencia de legitimación y exactitud que se derivan de los asientos registrales. Ello significaría, que pese a las afirmaciones de la Administración de que determinadas fincas se encuentran en zona marítimo-terrestre o de servidumbre de protección, deberá prevalecer las inscripciones del Registro de la Propiedad en tanto no sean desvirtuadas en el correspondiente procedimiento judicial.

Es cierto que las citadas resoluciones hacen aplicación de dicho artículo, pero lo hacen porque entienden que no puede apreciarse en un recurso gubernativo la posible vulneración o contradicción del principio de jerarquía normativa.

Sin embargo, tal argumento no es definitivo, ya que por el contrario *son numerosas las resoluciones de la DGRN que sí han hecho aplicación directa del principio de jerarquía normativa para considerar inaplicable un precepto concreto* (piénsese, por ejemplo, en la RDGRN de 20 de febrero de 1986 que consideró derogado el artículo 165 del RH por la reforma de la LEC de 1984, o en las RRDGRN de 28 de octubre de 1993, 5 de octubre de 1993, 3 de septiembre de 1992, 28 de junio de 1989, etc. que interpretan el artículo 257 LH superado por la LOPJ de 1985 que atribuye funciones de impulso procedimental a los secretarios de juzgado, etc.).

La conclusión debe ser en consecuencia, que *el artículo 35 del Reglamento de Costas de 28 de julio de 1988 (sic)*, cuya validez se puso en cuestión en las resoluciones comentadas de 16 de diciembre de 1991 y 8 de octubre de 1993, *va más allá de lo establecido por la propia Ley de Costas, contraría lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución y es claramente contrario a los principios hipotecarios*.

ANEXO 5. SENTENCIAS DE LA SALA TERCERA TS SOBRE EL ARTÍCULO 35 RGC/89

La sección Tercera de dicha Sala pronuncia dos sentencias (la segunda se limita a transcribir entrecomillada la primera) en las que se cuestiona por determinadas asociaciones empresariales la legalidad del artículo 35 del Reglamento de Costas.

Se trata de las sentencias de 17 de julio de 1996 (ECLI: ES: TS: 1996:4435-RJ 1996, 6429) y 27 de mayo de 1998 (ECLI: ES: TS: 1998:3464-RJ 1998, 4195).
«CUARTO

Se pretende, en segundo término, la nulidad del artículo 35 del Reglamento, para lo cual se argumenta, 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, referidas exclusivamente a la inmatriculación y a las inscripciones de excesos de cabida, se amplían por la norma reglamentaria a la segunda y posteriores inscripciones, paralizándose las hipotecas que los empresarios del sector tienen solicitadas, con el grave quebranto que esto supone para el desarrollo de sus actividades.

La Ley establece en aquellos preceptos las siguientes medidas: 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, c) posibilidad del registrador de suspender la solicitud de inscripción cuando sospeche una posible invasión del dominio 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 este no se hubiese practicado.

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, cuya legalidad queda, por tanto, fuera de toda duda, aunque para ello se utilice como vía el Registro de la Propiedad, cuya naturaleza es la de un servicio público a través del cual se trata de adecuar la realidad física a la jurídica».

ANEXO 6. DOCTRINA DGRN. SEGUNDA ETAPA. LEVANTA EL CIERRE

A) *Resolución de 16 de julio de 1998. Boletín Oficial del Estado de 12 agosto de 1998:* «4. El Reglamento ha completado en su artículo 35 la defensa de los bienes demaniales al extender la norma a las segundas o posteriores inscripciones. Ahora bien, dicho precepto debe interpretarse de conformidad con el sentido y finalidad del artículo 15 de la Ley al que desarrolla... 5. Pues bien, si se tiene en cuenta en el presente caso: a) que no se trata de ninguna operación inmobiliario-registral que comporte la alteración de la base física de las fincas; b) que no se introduce en la descripción de las mismas ninguna

modificación en su situación, superficie ni linderos; c) que se trata de la constitución de un gravamen hipotecario que, como tal, es un derecho sin contacto posesorio de su titular con la finca; d) que la inscripción del título cuestionado proporcionará una indudable utilidad a la Administración, ya que esta viene interesada en conocer cuáles son los titulares de los derechos y cargas reales sobre las fincas afectadas por un expediente de deslinde, al objeto de evitar situaciones de indefensión que vicien de nulidad las actuaciones (*vid.* art. 22 y 23 del Reglamento de Costas); e) que la propia Ley de Costas dispensa de los requisitos establecidos en su artículo 15 a las inscripciones de tal naturaleza que, como en el presente supuesto, excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre; habrá de concluirse que *es improcedente extender al presente caso los requisitos establecidos por la Ley de Costas para los supuestos de inmatriculación de fincas* y, ello, sin perjuicio de la anotación preventiva de incoación del deslinde que el órgano que tramite el expediente puede interesar respecto de las fincas afectadas por el mismo».

B) *Resolución de 14 de enero de 2000, Boletín Oficial del Estado de 16 de febrero de 2000*: «...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... *Nada ha previsto la Ley, por el contrario, en relación con posteriores inscripciones de fincas ya inmatriculadas, salvo que sean de exceso de cabida, en que aquella colindancia o ubicación resulte de su descripción o se sospeche por el registrador.* Ha sido el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley, aprobado por Real Decreto 1471/1999, de 1 de diciembre, el que en su artículo 35 ha remitido para tales supuestos al mismo régimen previsto para las inmatriculaciones... *Esta norma, como señalara la resolución de 16 de julio de 1998, no solo carece de cobertura legal, quebrantando el principio de jerarquía normativa —artículos 9-3 de la Constitución, 1-2.º del Código Civil, 51 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o 23 de la Ley del Gobierno—, sino que va en contra de los principios que inspiran la misma Ley que desarrolla y que son coincidentes con los que rigen en el ámbito hipotecario. 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.º 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.* En efecto, esta, si bien establece que las inscripciones registrales no tienen valor obstativo frente al dominio público, exige la *previa determinación*

del carácter demanial de los bienes a través del oportuno deslinde (cfr. art. 11 de la Ley), cuyo resultado no prejuzga la existencia de otro previo por cuanto, en su caso, debe practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características fijadas por la Ley (disposición transitoria primera 4), siendo su resolución definitiva la que, al constatar la existencia de las características físicas previstas por la propia Ley, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, sirviendo como título suficiente para rectificar aquellas situaciones registrales contradictorias con el resultado de tal deslinde (cfr. art. 13.2), y aun ello en la forma provisional que señala el artículo 23.2 del Reglamento en tanto no transcurra el plazo de que disponen los titulares registrales, que habrán de ser notificados por el registrador, para ejercitar las acciones civiles correspondientes o concluya el juicio de haberse tomado anotación preventiva de la demanda. A ello ha de añadirse la obligación de oír en el procedimiento, previa notificación, a los propietarios colindantes (art. 12.2) cuya relación ha de informar, formulando las observaciones que considere procedentes, el Registrador (art. 22.2.C. del Reglamento), debiendo el órgano que tramite el expediente, cuando en el mismo los interesados aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad, ponerlo en conocimiento del registrador para que por este se practique anotación marginal preventiva (*sic*) de esta circunstancia (art. 12.4 de la misma Ley) aparte de la que facultativamente pueden solicitar una vez iniciado el expediente sobre todas las fincas que puedan resultar afectadas (art. 23.3 del Reglamento). 4. *Resulta claro que el legislador no solo no ha puesto trabas a la inscripción de las 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 considera conveniente que esa inscripción se produzca...* Solo así podrá seguir el expediente con quienes, como titulares registrales, están amparados por la presunción legal de ser los titulares reales; evitará a través de la anotación de la existencia del expediente el tener que notificar, sin perjuicio de oír, a quienes inscriban un derecho con posterioridad, posibilitando así la práctica de los asientos que la aprobación del deslinde haya de ocasionar (cfr. resolución de 5 de noviembre de 1998); y se concretará la legitimación, permitiendo la notificación a quienes lo estén, para enervar provisionalmente la inscripción del dominio público como consecuencia del ejercicio de acciones civiles, así como para solicitar, en su caso, una concesión administrativa.

ANEXO 7. DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA LEGALIDAD DE LOS REGLAMENTOS HIPOTECARIO Y NOTARIAL

A) Respecto de la Reforma del Reglamento Hipotecario por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre dice la Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 31 de enero de 2001 ROJ: STS 571/2001 - ECLI:ES:TS:2001:571:

DECIMOTERCERO. Con la exigencia de que en el título concurren tales circunstancias el Reglamento fija condiciones no exigibles para la inscripción, al establecer que, además de las circunstancias necesarias para la inscripción, deberá aquel contener el plazo de duración, que no excederá de setenta y cinco o noventa y nueve años según los sujetos, la determinación del canon o precio si fuese a título oneroso, el plazo para realizar la edificación, que no podrá exceder de cinco años, los pactos relativos a la realización de actos de disposición por el superficiario y la garantía de trascendencia real con la que se asegure el cumplimiento de los pactos del contrato, cuestiones todas que afectan a la definición del derecho de propiedad, que *al Reglamento no le es dado regular debido a la tradicional reserva de Ley en materia de propiedad y otros derechos civiles, mantenida en la vigente Constitución al exigir que su contenido se delimite de acuerdo con las Leyes (art. 33) e incluir entre las competencias del Estado la legislación civil (con las salvedades forales) al igual que la mercantil o la procesal (art. 149.6ª y 8ª).*

DECIMOQUINTO. La categórica norma reguladora del plazo de vigencia del asiento de presentación, contenida en el párrafo segundo de los artículos 17 y 19 de la Ley Hipotecaria, no permite interpretarla con el alcance, propuesto por los demandados, de estar abierta la posibilidad de prórroga reglamentaria de la vigencia del asiento de presentación, sin perjuicio de que en los artículos 111 y 432 del propio Reglamento, a los que por razones de congruencia no puede llegar el contraste de legalidad en este proceso, se permita dicha prórroga.

No cabe admitir otras excepciones a la norma general, contenida en los citados artículos 17 y 19 de la Ley Hipotecaria, de vigencia durante sesenta días del asiento de presentación que las establecidas por la propia Ley, ...es inaceptable que el Reglamento por vía de prórroga de la duración del plazo para calificar e inscribir, lleve a cabo una ampliación del plazo de presentación, ignorando o despreciando los derechos de terceros, que dependen de que el asiento de presentación adquiera o no carácter definitivo convirtiéndose en una inscripción.

...Frente a este planteamiento, debemos manifestar una vez más que *no es ajustado a Derecho que un Reglamento amplíe las limitaciones impuestas por la Ley a otros supuestos no contemplados en esta*, de manera que, como acertadamente sostienen las demandantes, la limitación del artículo 207 de la Ley Hipotecaria solo es aplicable a las inmatriculaciones de excesos de cabida practicadas con arreglo al artículo 205 de la Ley Hipotecaria y no a las demás y, por consiguiente, el párrafo último del artículo 298.3 del Reglamento Hipotecario no puede extender dicha limitación a las inscripciones de excesos de cabida practicadas conforme al apartado ocho del artículo 53 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, ni a las practicadas en virtud de expediente de dominio (art. 201 de la Ley Hipotecaria) o de acta de presencia y notoriedad regulada en el apartado diez del artículo 53 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, y,

en consecuencia, el precepto cuestionado (párrafo último del artículo 298.3 del Reglamento Hipotecario) debe ser declarado radicalmente nulo».

B) Respecto de la Reforma del Reglamento Notarial por Real Decreto de 19 de enero de 2007 la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 20 mayo 2008 RJ 2008, 3491. ROJ: STS 2176/2008 - ECLI:ES:TS:2008:2176 dice, entre otras cosas:

FD. TERCERO... Tal actividad reglamentaria está subordinada a la Ley en sentido material (arts. 97 CE, 51 Ley 30/92, en cuanto no podrán regularse reglamentariamente materias objeto de reserva de ley, material y formal, y sin perjuicio de la función de desarrollo o colaboración con respecto a la Ley, *los reglamentos no pueden abordar determinadas materias*, como las que indica el citado artículo 23 de la Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno (tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público)... En nuestra más reciente jurisprudencia se ha acogido también, de manera concreta, como *límite de la potestad reglamentaria la interdicción de la arbitrariedad, establecida para todos los poderes públicos en el artículo 9.3 CE. Principio que supone la necesidad de que el contenido de la norma no sea incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la «naturaleza de las cosas» o la esencia de las instituciones.*

F.D. SEXTO.. Tales efectos se proyectan sobre el derecho de propiedad, comprometido en gran parte de los actos o negocios jurídicos en cuestión, afectando a su adquisición, conservación y eficacia, materia que por lo tanto ha de entenderse sujeta a reserva de Ley según resulta del artículo 33.2 de la Constitución, en relación con el artículo 53.1 de la misma, en cuando incide en aspectos sustanciales del ejercicio y alcance del derecho... *Tal reserva de Ley no impide la colaboración reglamentaria siempre que se trate de desarrollar y completar las previsiones legales y que no responda a una remisión general e incondicionada* ...precisando que no se excluye «que las Leyes “contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador” (STC 83/1984, de 23 de julio, F. 4, confirmado, por todos, en el F. 14 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre [RTC 2000, 292] ...“este Tribunal, en su STC 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37), F. 3, tuvo ocasión de decir que *esta reserva de Ley ‘prohíbe... toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada (estaba en juego la Ley andaluza de reforma agraria, aclaramos ahora) por reglamentos independientes o extra legem’*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos”».

F.D. VIGESIMOSEXTO. ...Se funda la impugnación en la infracción del principio de reserva de Ley en materia de procedimiento, administrativo o judicial (arts. 105 y 117 CE), fundamento que se reitera en otras impugnaciones, por lo que conviene señalar que *el procedimiento como garantía de la defensa y ejercicio de los derechos y titularidades jurídicas de los ciudadanos y de que la actuación del órgano, autoridad o funcionario en el ejercicio de sus funciones se ajusta a los cauces legales y se desenvuelve en el ámbito que le es propio, constituye una manifestación del sistema de garantías de que se dota el ordenamiento jurídico para su efectiva y recta aplicación, cuya trascendencia y relevancia ha sido apreciada por el Constituyente que ha venido a establecer reservas de Ley en la materia, que se plasman en el artículo 105.c de la Constitución para el ámbito del procedimiento administrativo y el artículo 117 en lo que atañe al procedimiento judicial, reserva que supone garantizar que la regulación de esa materia responde a la voluntad del legislador en el efectivo ejercicio de su función, que no cabe trasladar al ámbito reglamentario sino es a efectos de complemento de las previsiones de la Ley, que ha de contener una regulación suficiente, según doctrina del Tribunal Constitucional a la que ya nos hemos referido antes.*

ANEXO 8. DOCTRINA DGRN. TERCERA ETAPA. VUELVE A CONFIRMAR EL CIERRE

A) *Resolución de 6 de octubre de 2008, BOE 7 de noviembre de 2008 .* Supone la vuelta a la primera doctrina: 3. Lo cierto sin embargo, es 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, por lo que este Centro Directivo debe acomodar su doctrina a dicha jurisprudencia.

B) La resolución de 6 de septiembre de 2012 (BOE de 12 de octubre de 2012) confirma la anterior, aludiendo por primera vez a ser indiscutible la legalidad del reglamento: *Se trata, por tanto, de una cuestión de interpretación de un precepto, el artículo 35 del Reglamento de Costas, cuya vigencia y legalidad resulta indiscutida y procede reafirmar sobre la base de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, a la que esta Dirección General adecuó su doctrina en resoluciones de fechas 6 de octubre de 2008 y 18 de agosto de 2010...* 3. Sentado lo anterior, y para determinar el criterio que procede aplicar, se ha de partir de una interpretación sistemática del contenido del artículo 35 del Reglamento de Costas y, con ello, tener en cuenta el contenido del resto de preceptos que, tanto en la Ley de Costas como en su Reglamento, establecen las medidas a través de las cuales la Administración del Estado puede llevar a cabo, según prevé el artículo 10 de la Ley de Costas, «el derecho y 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». Es, en dicho precepto, en el que las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998 fundan la legalidad del contenido del artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas. Por tanto, *se ha de entender que la exigencia de previa certificación administrativa como requisito para practicar segundas o sucesivas inscripciones de fincas lindantes con la ribera del mar y, por tanto, situadas en la zona de protección, tiene por objeto hacer posible el ejercicio, por la Administración Pública, de su derecho y deber de investigar si dicha finca invade o no el dominio público, investigación que no puede quedar excluida por el hecho de que la finca en cuestión estuviere ya inmatriculada.*

ANEXO 9. REFORMA DE LA LEY DE COSTAS POR 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 1988 DE COSTAS:

A) Fragmentos del preámbulo.

«El legislador de 1988 optó por que los efectos de sus disposiciones, que introducían notables cambios en relación con el régimen anterior, no fuesen inmediatos sino que se demorasen en el tiempo. Entre tanto, y precisamente en atención a ese horizonte temporal declinante, la aplicación de la norma ha dado lugar a una litigiosidad crónica. Y en no pocos supuestos, ni siquiera ha llegado a aplicarse, tolerándose situaciones inaceptables medioambientalmente que aún no han sido resueltas. Tanto la aplicación conflictiva como la inaplicación o incluso la impotencia de la norma para imponerse sobre realidades sociales consolidadas son la prueba de que aquella concepción debe ser corregida.

Frente a esta situación, la presente reforma proporciona seguridad jurídica estableciendo un marco en el que las relaciones jurídicas en el litoral puedan tener continuidad a largo plazo.

La eficacia en la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre impone que se establezca como obligatoria la inscripción de estos bienes. Se sigue así el criterio general establecido por la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (RCL 2003, 2594), con el propósito de lograr la concordancia entre la realidad física de la costa y el Registro de la Propiedad.

El nuevo marco normativo pretende dotar a las relaciones jurídicas que se dan en el litoral de una mayor seguridad jurídica. Su ausencia ha generado problemas que van más allá de los estrictamente jurídicos, y que han provocado desconfianza y desconcierto. Hasta el punto de que un informe del Parlamento europeo de 20 de febrero de 2009, insta a las autoridades españolas «a que revisen urgentemente y, en su caso modifiquen la Ley de Costas a fin de

proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquellos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero...».

La reforma garantiza la constancia registral del proceso administrativo de deslinde, mediante la anotación marginal en la inscripción de todas las fincas que puedan resultar afectadas por este.

B) *Textos de la ley de reforma.* La modificación legal deja intactos los artículos 10, 15 y 16 de la Ley de Costas, reforzando la conexión con el Registro de la Propiedad mediante la reforma, entre otros, de los siguientes apartados:

Artículo 11.2. *Practicado el deslinde, la Administración del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas».*

Artículo 12

«4. El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique...».

Artículo 13.

«2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial».

Disposición transitoria cuarta. Inscripción de los bienes de dominio público

Para el cumplimiento de la obligación de inscribir los bienes de dominio público, la Administración General del Estado tendrá un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

ANEXO 10. BORRADOR DEL PROYECTO DEL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS SOMETIDO A INFORMACIÓN PÚBLICA

La modificación de la Ley llevó consigo la del Reglamento de Costas a cuyo efecto se redactó por el Ministerio del ramo el correspondiente proyecto que fue sometido a información pública.

En dicho texto sometido a información de los afectados se da una nueva redacción a los artículos que nos interesan. Su texto, al que todavía puede accederse en la web ministerial, <http://www.mapama.gob.es/es/costas/participacion-publica/Reglamento.aspx>, era el siguiente:

Inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre

Artículo 33. Inmatriculación e inscripción de los excesos de cabida en fincas situadas en la zona de servidumbre de protección.

1. Únicamente se procederá a la inmatriculación o inscripción de excesos de cabida respecto de fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, cuando se acredite en el procedimiento registral la no invasión del dominio público marítimo-terrestre.

Artículo 34. Comprobaciones registrales previas a la inmatriculación o inscripción del exceso de cabida de las fincas situadas en servidumbre de protección y su descripción registral.

Artículo 36. Denegación de la inmatriculación o de la inscripción del exceso de cabida por invasión del dominio público.

El registrador denegará en todo caso la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado cuando la finca invada el dominio público marítimo-terrestre.

ANEXO 11. REAL DECRETO 876/2014, DE 10 OCTUBRE POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE COSTAS

Preámbulo

«Durante su tramitación, este reglamento se ha sometido a información pública, en la que han participado numerosos sectores, organismos y entidades afectados. Asimismo, se ha solicitado informe a los departamentos ministeriales afectados y se ha sometido a deliberación del Consejo Asesor de Medioambiente».

Sección 2ª. Potestades de la administración

Artículo 14. Potestades de la Administración General del Estado sobre los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

1. La Administración General 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.

Artículo 15. Procedimiento de investigación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre.

1. La potestad de investigación se ejercerá por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de oficio o a instancia de cualquier persona, a la que se notificará, en su caso, la incoación del expediente.

2. Iniciado el expediente de investigación, el Servicio Periférico de Costas practicará las pruebas que considere pertinentes para la constatación de las características físicas y de la situación jurídica de los bienes investigados, pudiendo abrir, si lo considera oportuno, un periodo de información pública por el plazo de un mes. Por causas excepcionales debidamente motivadas dicho plazo podrá reducirse hasta los 15 días.

3. Concluida la investigación se adoptará la resolución que resulte procedente entre las siguientes:

- a) Promover expediente de recuperación posesoria.
- b) Iniciar el correspondiente deslinde.
- c) Archivar las actuaciones.

Dicha resolución habrá de ser en todo caso motivada y comunicada a la persona que instara su inicio, en su caso.

Artículo 21. Procedimiento

2. El Servicio Periférico de Costas, una vez elaborado el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección, y obtenidos de la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro los planos catastrales y las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de los inmuebles afectados, donde consten la referencia catastral y los datos de identificación de los titulares catastrales y colindantes, procederá en el plazo de quince días desde la incoación del expediente a:

c) La notificación al registro de la propiedad del acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área a deslindar y de la relación de propietarios, interesando la certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los propietarios incluidos en el expediente y de cualesquiera otras que colinden o intersecten con el dominio público marítimo-terrestre, según resulten del plano aportado y de los planos catastrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas.

El plano del área afectada por el deslinde deberá constar debidamente georreferenciado, con identificación de las parcelas, acompañándose de la referida documentación catastral a fin de que el registrador de la propiedad, al expedir la certificación, verifique la correspondencia de dicha relación de propietarios con el contenido de los asientos registrales o ponga de manifiesto las discrepancias que resulten de los mismos. Si en el expediente se incluyesen fincas no inscritas, el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar simultáneamente que con carácter previo se tome anotación preventiva por falta de inscripción previa.

Artículo 26. Aprobación del deslinde

2. *Dicha orden se notificará a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y los colindantes, y a quienes hayan comparecido en el expediente acreditando su condición de interesados, teniendo tal consideración las organizaciones legitimadas al amparo del artículo 2.2 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, así como a la comunidad autónoma,*

al ayuntamiento, al Catastro y al Registro de la Propiedad, y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

Artículo 31. Rectificación de las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde.

1. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinan en este artículo, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial (art. 13.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

2. Para la rectificación de las inscripciones registrales contradictorias sobre bienes y derechos afectados por un deslinde aprobado tras la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, y cuyos titulares hayan sido incluidos en el expediente y notificados del mismo o bien hayan adquirido con posterioridad a la nota marginal de expedición de certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a que se refiere el artículo 21. 3 de este reglamento, se aplicará el siguiente procedimiento:

a) *La aprobación del deslinde será título suficiente para su anotación preventiva, con indicación de la naturaleza del dominio público de los bienes o parte de los mismos incluidos en aquel. Dicha anotación tendrá un plazo de vigencia de cinco años y no impedirá la práctica de asientos posteriores*, si bien en todo caso los mismos quedarán supeditados a las resultas de la firmeza del deslinde, extremo que será consignado expresamente en el asiento que se practique y advertido por el registrador de la propiedad en toda la información registral que emita, así como en las notas de despacho o calificación que extienda.

b) La práctica de dicha anotación *se notificará por el registrador de la propiedad a los titulares de dominio y demás derechos inscritos que puedan resultar afectados*, mediante comunicación dirigida al domicilio que conste en el expediente o en el Registro, y de no ser conocido o resultar infructuosa, a través del Boletín Oficial de la Provincia, insertando además edictos en el tablón de anuncios del Registro de la Propiedad y en el ayuntamiento respectivo, así como en la sede electrónica de los Registros. La práctica de la notificación se hará constar por nota marginal en la finca afectada.

c) *Si en el plazo de cinco años y un mes desde la fecha de aprobación del deslinde no se produce el acceso al Registro de las anotaciones preventivas de demandas derivadas de las acciones promovidas por los titulares inscritos, la anotación del deslinde se convertirá directamente en inscripción definitiva de dominio*, debiendo proceder de oficio el registrador de la propiedad a la rectificación o cancelación de las inscripciones existentes contradictorias con el dominio público, conforme a lo previsto en la legislación hipotecaria. En otro

caso se estará al resultado del juicio correspondiente, quedando automáticamente prorrogada la vigencia de la anotación preventiva de deslinde hasta la conclusión del mismo, una vez se haya tomado anotación de la demanda interpuesta.

3. Tratándose de inscripciones contradictorias sobre fincas que, no obstante estar afectadas por un expediente de deslinde, no se haya hecho constar, por cualquier circunstancia, la incoación del mismo por nota marginal, así como la expedición de la correspondiente certificación de titularidad y cargas, a los efectos de su notificación por la administración, *solo procederá su cancelación si media el consentimiento del titular registral o resolución judicial firme, salvo que se acredite su intervención en el procedimiento o la notificación personal en tiempo del mismo, de modo que haya podido ejercer sus derechos en la forma prevista legalmente, exigencia que es igualmente aplicable para los titulares de derechos constituidos sobre la finca y que hayan de cancelarse por ser incompatibles con el dominio público.*

Sección 4ª. Inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre

Artículo 33. Inmatriculación e inscripción de los excesos de cabida en fincas situadas en la zona de servidumbre de protección.

1. El registrador denegará en todo caso la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado cuando la zona del dominio público marítimo-terrestre con la que intersecte la finca sea la resultante de un expediente de deslinde ya aprobado e inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad.

Artículo 36. Normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones (ver texto íntegro al final del epígrafe II.-2 del informe).

ANEXO 12. MODIFICACIÓN DE LA LEY HIPOTECARIA POR LEY 13/2015, DE 24 DE JUNIO, DE REFORMA DE LA LEY HIPOTECARIA APROBADA POR DECRETO DE 8 DE FEBRERO DE 1946 Y DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CATASTRO INMOBILIARIO, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 5 DE MARZO. BOE NÚM. 151, DE 25 DE JUNIO 2015. ENTRADA EN VIGOR: 01 DE NOVIEMBRE DE 2015.

A) Fragmentos del preámbulo

La reforma tiene un contenido global y alcanza a las relaciones entre Catastro y Registro y a todos los procedimientos en los que estas existen. Ello explica que se incorporen a la reforma los procedimientos registrales que puedan afectar a las realidades físicas de las fincas, como los de inmatriculación —tanto de los particulares como de las Administraciones—, deslindes, excesos o rectificaciones de cabida, a los que se refieren los artículos 198 y siguientes de la Ley Hipotecaria. De esta forma se prevé, por una parte, un marco regulatorio general de relaciones, que se recoge en los artículos 9 y 10, y también uno

específico, relativo a las que se producen dentro de cada uno de los procedimientos particulares.

B) Articulado

Artículo primero. Modificación de la Ley Hipotecaria en su redacción aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946.

Uno. El artículo 9 queda redactado del siguiente modo:

b) *Siempre que se inmatricule una finca, o se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria*, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices.

Asimismo, dicha representación *podrá incorporarse con carácter potestativo al tiempo de formalizarse cualquier acto inscribible, o como operación registral específica*. En ambos casos se aplicarán los requisitos establecidos en el artículo 199.

La representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca, siempre que no se alberguen dudas por el registrador sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita, valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, *así como la posible invasión del dominio público*.

Una vez inscrita la representación gráfica georreferenciada de la finca, su cabida será la resultante de dicha representación, rectificándose, si fuera preciso, la que previamente constare en la descripción literaria. El registrador notificará el hecho de haberse practicado tal rectificación a los titulares de derechos inscritos, salvo que del título presentado o de los trámites del artículo 199 ya constare su notificación.

El artículo 10 queda redactado del siguiente modo:

«1. La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los registradores de la propiedad.

4. En toda forma de publicidad registral habrá de expresarse, además de la referencia catastral que corresponda a la finca, si está o no coordinada gráficamente con el Catastro a una fecha determinada.

5. *Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real*.

El artículo 199 queda redactado del siguiente modo:

«1. El titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica.

El registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas normas se opongan a lo previsto en la presente Ley.

ANEXO 13. DOCTRINA DGRN APLICANDO LA LEGISLACIÓN DE COSTAS VIGENTE.

A) Resolución de 23 de agosto de 2016. BOE de 23 de septiembre de 2016

2. La necesidad de aportar certificado acreditativo de la no invasión del dominio público marítimo-terrestre en toda transmisión de inmuebles lindantes con el dominio público se establecía en el artículo 35 en relación con los artículos 31 y 33 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RCL 1989, 2639 y RCL 1990, 119), por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio (RCL 1988, 1642), de Costas, hoy derogado. *La legalidad de este precepto fue indiscutida sobre la base de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo*, a la que esta Dirección General adecuó su doctrina en resoluciones de fechas 6 de octubre de 2008 y 18 de agosto de 2010.

Tras la derogación de la citada norma, la cuestión de la protección registral del dominio público marítimo-terrestre en segundas y posteriores inscripciones 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, cuya regla 2.ª dispone el modo de proceder del registrador... Para la debida comprensión de este precepto debe contemplarse conjuntamente 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 deberá permitir 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 al dominio público y las servidumbres legales. Solo en el caso en el que de tal comprobación resulte invasión o intersección, procedería la solicitud por el registrador de un pronunciamiento al respecto al Servicio Periférico de Costas.

Llegados a este punto, cabe plantear cuál debe ser el proceder del registrador en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, ya sean las existentes conforme a la normativa anterior a la Ley 13/2015, o ya sean las previstas en dicha Ley en fase de pilotaje o una vez homologadas, *no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección*, por no haberse implantado plenamente el sistema informático previsto en las normas expuestas en el punto anterior.

En tales casos el registrador no podrá proceder conforme a lo previsto en la citada regla 2.ª del artículo 36 del Reglamento de Costas al faltar el primer presupuesto para su aplicación, como es la determinación de la colindancia o intersección según la repetida representación gráfica del dominio público y las servidumbres legales.

Por ello, la única forma de lograr esta determinación será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, todo ello según la representación gráfica que obre en tal Administración.

B) Resolución de 27 de junio de 2017. BOE de 21 de julio de 2017

«1. En diciembre de 2015 se otorga escritura pública de compraventa de una finca inmatriculada. En julio de 2016 se practica nota marginal en el folio real de dicha finca expresiva de que invade parcialmente el dominio público

marítimo-terrestre y que está afectada parcialmente por la zona de servidumbre de tránsito y por la zona de servidumbre de protección.

En diciembre de 2016 se presenta la escritura al Registro de la Propiedad, y el registrador, tras efectuar la pertinente búsqueda en la aplicación informática gráfica registral homologada y en los distintos servicios en línea a que Registro de la Propiedad tiene acceso, *suspendió la inscripción por apreciar posible invasión del dominio público y practicó anotación preventiva por 90 días conforme a la regla 2.ª del artículo 36 del Real Decreto 876/2014*, de 10 de octubre. Notificó tal extremo al Servicio Periférico de Costas para que certificase si la finca que nos ocupa invadía efectivamente el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito.

Recibida comunicación y certificación firmadas por el jefe de la Demarcación de Costas en Valencia —Dirección General de la Sostenibilidad de la Costas y del Mar—, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, que adjunta ortofotografía de la parcela e inmueble, de ellas resulta que la finca situada en el término de Sueca, con referencia catastral 7660903YJ-3476S0001KR, está afectada por la legislación de costas, de acuerdo con el deslinde DL-54-Valencia aprobado por Orden Ministerial de fecha 9 de octubre de 2007, según se indica..

En base a ello, el registrador acuerda denegar la inscripción de la compraventa y cancela la anotación de suspensión practicada.

3. *En el presente caso, el dato de que la finca intersecta con la delimitación del dominio público marítimo-terrestre, o dicho con otras palabras, que lo invade en parte, resulta con claridad de varias fuentes distintas, y todas ellas concordantes.*

C) Resolución de 7 de marzo de 2018. BOE de 27 de marzo de 2018

«3. ...En consecuencia, *debe confirmarse la calificación, pues dados los términos del pronunciamiento del Servicio de Costas no puede practicarse la inscripción, ni el registrador puede proceder en el modo previsto en el apartado 4 del artículo 36 del Reglamento General de Costas, para los supuestos de zonas pendientes de deslinde, tal y como alega el recurrente. Ello sin perjuicio del derecho del interesado a accionar, si a su derecho conviene, para obtener la revisión en la vía que corresponda de la resolución y certificación del jefe del servicio de Costas, o de la propia Orden Ministerial cuya validez o eficacia parece cuestionar.*

Y sin que por otra parte competa al registrador poner en duda los términos del certificado o el valor del deslinde al que se refiere el mismo, tal y como pretende el recurrente, ni sea el recurso contra la calificación el medio adecuado para contender acerca del contenido de dicha resolución administrativa o del deslinde en que se fundamenta (cfr. art. 326 de la Ley Hipotecaria)».

ANEXO 14. DOCTRINA DGRN APLICANDO LA LEY 13/2015

A) *Resolución de 15 de febrero de 2016. BOE de 6 de abril de 2016*

«1. Se discute en el presente expediente si puede inmatricularse una finca en el Registro de la Propiedad cuando el registrador tiene conocimiento de que la misma está atravesada por un vía pecuaria, concretamente una vereda. En el presente supuesto se trata de la inmatriculación de una finca rústica sita en el término municipal de Alfafara, finca que consta descrita en el título notarial objeto de calificación como colindante con monte público y con indicación expresa de su referencia catastral.

3. *...Y es obligación del registrador de la propiedad, en ejercicio de su función calificadora, tratar de impedir el acceso al Registro de la Propiedad de inmatriculaciones o excesos de cabida que puedan invadir el dominio público.*

4. *Esta obligación legal a cargo de los registradores de la propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de nuestra Constitución.*

5. En el caso particular de los registradores de la propiedad, como funcionarios públicos que indudablemente son, tal deber de colaboración se articula desde diversos puntos de vista.

...cuando la Administración Pública haya cumplido debidamente el mandato legal de inmatricular o inscribir sus bienes de dominio público en el registro de la Propiedad, estos gozarán de la máxima protección posible, pues la calificación registral tratará por todos los medios a su alcance de impedir en lo sucesivo ulteriores dobles inmatriculaciones, ni siquiera parciales, que pudieran invadir el dominio público ya inscrito.

7. *Y avanzando decididamente en la senda de la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito debidamente, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, al dar nueva redacción a diversos artículos de la Ley Hipotecaria, prevé que, en todo caso, el registrador tratará de evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público.*

Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no solo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del Título VI de la Ley que contienen manifestaciones concretas del mismo principio general.

Así, por ejemplo, el artículo 199, al regular el procedimiento para la inscripción de la delimitación georreferenciada de las fincas ya inmatriculadas, ordena que «el registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado».

Y al regular el procedimiento inmatriculador del artículo 203, se establece 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 el informe correspondiente dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación, o no remitiendo su informe dentro de plazo, el registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la anotación solicitada, notificando su calificación al notario para que proceda al archivo de las actuaciones, motivando suficientemente las causas de dicha negativa, junto con certificación o traslado de los datos procedentes de la información territorial utilizada y, en su caso, certificación literal de la finca o fincas que estime coincidentes».

9. Tal profusión normativa, aun cuando pueda incluso llegar a ser reiterativa, no hace sino asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial».

Tras la derogación de dicha norma por la disposición derogatoria única de la Ley 13/2015, el contenido de dicha exigencia se ha trasladado a los artículos 203 y 205 de la Ley Hipotecaria, de manera que en los casos regulados en dichos preceptos la aportación de certificación catastral descriptiva y gráfica sigue siendo requisito propio de la inmatriculación, así como instrumento imprescindible para incorporar la representación gráfica de la finca a los libros del Registro, y requisito esencial para practicar la primera inscripción de una finca en los libros del Registro.

Sin embargo, fuera de los supuestos de inmatriculación contemplados en los citados artículos 203 y 205 de la Ley Hipotecaria hay que estar a las normas generales sobre correspondencia de la descripción literaria con la resultante de

la representación gráfica catastral o alternativa (art. 9.b Ley Hipotecaria), más aún cuando la concentración parcelaria no es propiamente una inmatriculación».

B) Resolución de 27 de septiembre de 2017. BOE de 20 de octubre de 2017.

Por otra parte, la coordinación entre Registro y Catastro que invoca el registrador en su informe y a la que se alude en los artículos 9 y 10 de la Ley Hipotecaria citados en la calificación, no resulta de aplicación al caso que nos ocupa. Dicha coordinación solo tiene lugar en cuanto a la representación gráfica de la finca y en el supuesto de este expediente no se ha solicitado la inscripción de dicha representación, además de no tratarse de un supuesto de inscripción obligatoria de la misma (cfr. art. 9.b) de la Ley Hipotecaria).

ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA Y RESOLUCIONES RELACIONADAS

- Resolución 16 de diciembre de 1991. *BOE* de 26 de marzo de 1992.
- STS. Sala Tercera de 17 de julio de 1996. ECLI:ES:TS:1996:4435.
- STS. Sala Tercera de 27 de mayo de 1998. ECLI:ES:TS:1998:3464.
- Resolución de 16 de julio de 1998. *BOE* de 12 de agosto de 1998.
- Resolución de 14 de enero de 2000. *BOE* de 16 de febrero de 2000.
- STS. Sala Tercera de 31 de enero de 2001. ECLI:ES:TS:2001:571.
- STS. Sala Tercera de 20 de mayo de 2008. ECLI:ES:TS:2008:2176.
- Resolución de 6 de octubre de 2008. *BOE* de 7 de noviembre de 2008.
- Resolución de 18 de agosto de 2010. *BOE* de 15 de noviembre de 2010.
- Resolución de 6 de septiembre de 2012. *BOE* de 12 de octubre de 2012.
- Resolución de 23 de agosto de 2016. *BOE* de 23 de septiembre de 2016.
- Resolución de 14 de septiembre de 2016. *BOE* de 5 de octubre de 2016.
- Resolución de 18 de abril de 2017. *BOE* de 28 de abril de 2017.
- Resolución de 27 de junio de 2017. *BOE* de 21 de julio de 2017.
- Resolución de 7 de marzo de 2018. *BOE* de 27 de marzo de 2018.
- Resolución de 15 de febrero de 2016. *BOE* de 6 de abril de 2016.
- Resolución de 27 de septiembre de 2017. *BOE* de 20 de octubre de 2017.

*(Trabajo recibido el 1-4-2018 y aceptado
para su publicación el 18-5-2018)*