

exigencias del principio de especialidad. En el caso de una cancelación de hipoteca, bien se haga en virtud de escritura o, como en nuestra historia, por expediente de liberación de cargas, la mejor manera de identificar la hipoteca a cancelar, además de una adecuada referencia a la finca, es la expresión del nombre del Notario autorizante de la escritura de formalización y su fecha. En mi vida profesional tuve un caso en que sobre una misma finca había dos hipotecas constituidas en favor del mismo acreedor, dándose la circunstancia de que ambas habían sido formalizadas el mismo día y ante el mismo Notario. Cuando llegó la escritura de cancelación de una de ellas, a falta de la expresión del número de protocolo —que no se había recogido en la inscripción por no ser una de las circunstancias exigidas expresamente en la regla 11 del art. 51 RH— hubo que acudir al dato de la cuantía para saber cuál de las dos hipotecas debía ser cancelada. Algo parecido ocurre con los mandamientos en virtud de los cuales hay que expedir la certificación de la regla 4.ª del artículo 131 de la Ley Hipotecaria y consecuentemente extender la nota al margen de la inscripción de hipoteca. ¿De cuál hipoteca si hay más de una en favor del mismo acreedor sobre la misma finca? Lógicamente, la práctica en estos casos conduce a exigir del Juzgado el dato de la fecha de la escritura y el nombre del Notario autorizante para disipar la duda acerca de cuál de las hipotecas ha ido a la ejecución. La cuestión no es baladí y a nadie se le escapa la trascendencia que una confusión podría acarrear de cara a la adjudicación y purga posteriores. Acaso en este último punto, aunque sólo fuera a título de modesto premio de consolación, y sobre todo para no relajar en términos generales las exigencias del principio de especialidad, el defecto debió haber sido confirmado. En cualquier caso, para todos los que, por una razón u otra, nos hemos detenido en el análisis de esta Resolución, se hace cierto aquel pensamiento del compositor Benjamín Britten que he leído recientemente: «Aprender es como remar contra corriente: en cuanto se deja se retrocede».

E. R. C.

**AUNQUE LAS FINCAS ESTEN INSCRITAS ES NECESARIO PRESENTAR CERTIFICADO DE LA DEMARCACION DE COSTAS PARA ACREDITAR QUE LAS FINCAS QUE SE TRANSMITEN NO INVADEN EL DOMINIO PUBLICO MARITIMO-TERRESTRE.** (RESOLUCIONES DE 16 DE DICIEMBRE DE 1991 Y DE 8 DE ENERO DE 1993. BOE DE 26 DE MARZO DE 1991 Y DE 11 DE MARZO DE 1993.)

*Resolución de 8 de enero de 1993*

*Hechos.*—I. En escritura de 23 de marzo de 1990, ante el Notario de Sevilla don Rafael Arenas Ramírez como sustituto y para el protocolo del también Notario de dicha capital don José Casado Alcalá, adquirió doña Pilar Benítez Eyzaguirre una vivienda en la planta sexta o ático del bloque número 1 en el conjunto residencial «Los Infantes», de Sanlúcar de Barrameda.

Presentada en el Registro dicha escritura, junto con un plano de ubicación de la finca para que por la Jefatura Provincial de Costas se emitiera dictamen, fue calificada con nota del tenor literal siguiente: «Denegada la inscripción de la finca contenida en el precedente documento por haberse producido invasión del dominio público marítimo-terrestre, según comunicación del Jefe de la

Demarcación de Costas, de fecha 13 del corriente mes de agosto, fotocopia de la cual se adjunta.—Sanlúcar de Barrameda, 23 de agosto de 1990.—El Registrador.—Firma ilegible».

II. Doña Pilar Benítez, representada por el Procurador don Rafael García-Valdecasas, interpuso recurso gubernativo contra la anterior calificación y alegó que antes de adquirir la vivienda se solicitó nota simple informativa del Registro de la Propiedad acerca de dicha finca, de la que resulta que no tenía ninguna traba o carga que impidiera su transmisión, y ahí resultaba también que con anterioridad se había inscrito una hipoteca a favor del Banco Hipotecario, sin ningún obstáculo, así como diversos embargos, sin que en ningún caso se hiciera la advertencia de que la finca invadía el dominio público y los principios de fe pública registral, seguridad jurídica y existencia de tercero hipotecario —arts. 1.º, 2., 32 y 34 LH— amparan y protegen la adquisición, en este sentido se manifiestan diversos hipotecaristas que se citan. Que el artículo 15 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece la necesidad de solicitar informe de la Administración del Estado en los supuestos de inmatriculación de finca y que ha sido el artículo 35 —quien ilegalmente— del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, Reglamento de dicha Ley, el que amplía la petición de informes a las segundas y posteriores inscripciones, excediéndose en su potestad reglamentaria. Y que las respectivas disposiciones transitorias 4.ª 2.º y 9.ª 2.º de la Ley y Reglamento respetan los supuestos producidos antes de su entrada en vigor, y que el edificio donde está situada la vivienda se construyó al amparo de la preceptiva licencia municipal y dentro de un Plan parcial de Urbanización aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo en 17 de octubre de 1972, y que la adquirente está discriminada —art. 14 de la Constitución— frente a los demás propietarios de viviendas que tienen inscrito su derecho por lo que existe un agravio comparativo.

III. El Registrador de la Propiedad de Sanlúcar de Barrameda, en defensa de su nota, alegó: Que para una mejor comprensión del tema señalaba que la finca origen de la actual se formó por deslinde aprobado por el Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo con la Dirección General de Puertos, según comunicación de 17 de mayo de 1948, inscribiéndose a favor del Ayuntamiento de esta ciudad, y de la que tras sucesivas segregaciones y permutas adquirió la finca «Promotora Nueva Frontera, Sociedad Anónima», quien en escritura de 20 de julio de 1977 declara la obra nueva y constituye el régimen de propiedad horizontal, y siendo ya titular doña María del Carmen Soto Garey la vende a la recurrente. Solicitada certificación de la Demarcación de Costas de Andalucía-Atlántico, se expresa en ella que la finca transmitida invade el dominio público marítimo-terrestre y, por ello, se procede a su denegación en base a lo establecido en la Ley de Costas y su Reglamento, a fin de evitar la posibilidad de consolidar la expropiación por particulares de terrenos de dominio público como señala la Exposición de Motivos de la primera norma legal. Ya antes el Real Decreto 1156/1986, de 13 de junio, ensanchaba la función calificadora al dar entrada a un elemento inédito en dicha calificación como es la sospecha —art. 2.2.º—, y ahora se recoge en el 15.2 de la Ley de Costas y 31.2.º de su Reglamento, ampliando el marco del artículo 18 de la Ley Hipotecaria. Además, el Reglamento —art. 35— extiende la previsión no sólo a los supuestos de inmatriculación y exceso de cabida, sino también a las segundas y posteriores inscripciones, sin que ello suponga una extralimitación de la potes-

tad reglamentaria ni la ilegalidad de dicho artículo 35; que no ha hecho más que contemplar lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley (véase STC de 4 de mayo de 1982). Que la extensión de la facultad calificadora en la forma expuesta no pudo extenderse, como es natural, a los actos adquisitivos o gravámenes anteriores a la entrada en vigor de la Ley, como sucedió con la hipoteca —19 de junio de 1973— y el último de los embargos —26 de noviembre de 1983—. Que con relación a la última titularidad inscrita, el artículo 8.º de la Ley le priva de todo valor y, por ello, los principios hipotecarios no entran en juego —arts. 32 y 36 LH—, y ello garantiza, en definitiva, el juego del principio de seguridad jurídica. Por último, las disposiciones transitorias 4.ª de la Ley y 9.ª 2 del Reglamento se refieren a supuestos ajenos al problema planteado.

IV. En Auto de 6 de marzo de 1991 el Presidente del Tribunal Superior de Andalucía confirma la nota del Registrador, en base a lo establecido en el artículo 9.º de la Ley de Costas y sin que el artículo 35 del Reglamento adolezca de ilegalidad, ya que la norma que impide el acceso de todo acto jurídico en que se documente una transmisión de fincas enclavadas en la zona marítimo-terrestre tiene la naturaleza reglamentaria dictada en desarrollo de un precepto legal.

V. El recurrente interpone la correspondiente apelación insistiendo en los alegatos del escrito inicial.

*Fundamentos de Derecho.*—Vistos la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y su Reglamento de 1 de diciembre de 1989 y la Resolución de 16 de diciembre de 1991:

1. La Ley de Costas de 28 de julio de 1988 declara en el artículo 9.º —al recoger el mandato del art. 132 de la Constitución— el principio de que no podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado ni ninguna de las pertenencias de dominio público marítimo-terrestre. No obstante, la propia Ley frente a este principio general establece un cuidadoso régimen transitorio a fin de adaptar a la nueva regulación legal las situaciones que existían con anterioridad a su entrada en vigor, y lo hace en forma minuciosa y compleja tratando de incluir en todos sus matices la extensa variedad de casos que la realidad ofrece en las nueve disposiciones transitorias de la Ley y veintitrés de su Reglamento, y ello provoca que la labor del intérprete no sea cómoda ni le resulte facilitada.

2. En efecto del contexto de sus disposiciones transitorias y sin ánimo exhaustivo, la Ley trata de distinguir, de una parte, en terrenos y edificaciones, según su situación en las diversas zonas, y de otra parte, en la ilegalidad o legalidad de las construcciones existentes. Y así distingue:

a) Zona marítimo-terrestre, en donde regula los supuestos de: 1) Propietarios con título en base de sentencia firme o por concesión. 2) Propietarios de terrenos deslindados antes de la vigente Ley que no pudieron ser ocupados por la Administración al estar amparados en base al artículo 34 de la Ley Hipotecaria. 3) Propietarios de terrenos comprendidos en costas no deslindadas o que no lo han sido parcialmente o se haga nuevo deslinde. 4) Propietarios de terrenos sobrantes y desafectados del dominio público. 5) De terrenos ganados al mar y desecados de sus riberas. 6) Islotes de propiedad particular (disposiciones transitorias 1.ª a 6.ª, inclusive, del Reglamento de Costas).

b) Zona de servidumbre de protección: 1) De suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. 2) De suelo urbanizable y programado, distinguiendo si cuenta o no con plan parcial. 3) Suelo urbano y zonas clasificadas como urbanas. 4) Conjuntos históricos. 5) Paseos marítimos (disposiciones transitorias 7.<sup>a</sup> a 9.<sup>a</sup>, inclusive, y 20) Cada una de estas situaciones tiene su correspondiente regulación con soluciones adaptadas a cada caso recogido.

3. De los datos que obran en este expediente resulta:

a) Que el deslinde de la finca fue aprobado por el Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo con la Dirección General de Puertos, el 17 de mayo de 1948.

b) Que la finca origen de la actualmente discutida se inmatriculó a favor del Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda el 15 de octubre de 1956.

c) Que transmitida a Promotora Nueva Frontera, en escritura de 13 de julio de 1977, fue declarada la obra nueva el 20 del mismo mes y año al amparo de la licencia municipal encuadrada dentro del Plan parcial y Proyecto de Urbanización de la Playa de Sanlúcar de Barrameda, aprobado por la Comisión Provisional de Urbanismo, en sesión de 17 de octubre de 1972.

d) El recurrente compra, en escritura de 23 de marzo de 1990, a doña María del Carmen Soto Garey y la vivienda en planta sexta del bloque 1 del conjunto residencial «Los Infantes», en el Paseo Marítimo de Sanlúcar de Barrameda.

4. La única cuestión, por tanto, a debatir en este recurso es la de determinar si puede accederse o no a la inscripción en el Registro de la Propiedad de la Transmisión de una finca ya inmatriculada, toda vez que, según la comunicación de la Jefatura de Demarcación de Costas correspondiente, «resulta que las mismas invaden el dominio público marítimo, estando afectadas por el deslinde aprobado por Orden de 17 de mayo de 1948».

5. Ante la tajante declaración contenida en el certificado de la Jefatura de Costas, a que hace referencia en el apartado anterior de tratarse de zona marítimo-terrestre, ha sido correcta la postura adoptada por el Registrador y la aplicación del artículo 35 del Reglamento, pues como ya declaró la Resolución de 16 de diciembre de 1991, no es el recurso gubernativo, que tiene la finalidad limitada de decidir si es o no inscribible un documento, el medio idóneo para resolver la cuestión acerca de la vulneración por parte de dicho precepto reglamentario de la 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.

6. No hay que olvidar —como se ha indicado en el fundamento primero— la finalidad perseguida por la nueva Ley de Costas plasmada en el mencionado artículo 9.º, y de ahí las precauciones adoptada en particular con el Registro de la Propiedad, a fin de que se produzcan situaciones no queridas o contrarias a lo ordenado legalmente —art. 15 de la Ley—, completado por el artículo 35 de su Reglamento, al extender la norma a las segundas o posteriores inscripciones para la total defensa de los bienes demaniales, siempre en el marco del respeto general a los derechos adquiridos. De ahí que si el interesado entendiera que su derecho sobre el inmueble pudiera encontrarse en una situación diversa de la que resultan de los documentos calificados, y en especial

de la afirmación de tratarse de un bien situado en zona marítimo-terrestre, podrá acudir, conforme al artículo 66 de la Ley Hipotecaria, ante los Tribunales de Justicia para ventilar y contender acerca de su derecho.

Esta Dirección General ha acordado confirmar el auto apelado y la nota del Registrador.

Madrid, 8 de enero de 1993.—El Director general, *Antonio Pau Pedrón*.

Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

*Resolución de 16 de diciembre de 1991*

*Hechos*.—I. En escritura de 8 de noviembre de 1990 autorizada por el Notario de Madrid don Juan Carlos Caballería Gómez «Promotora Saguntina, Sociedad Anónima» vendió a los hermanos Muñoz de Luna varios pisos situados en edificios ubicados en la avenida del Mediterráneo, que junto con otra escritura complementaria de 16 del mismo mes y año ante el mismo Notario, fue presentada en el Registro de la Propiedad de Sagunto el día 29 de dicho mes, y con fecha 22 de diciembre del mismo año se notifica por dicha Oficina, que habiéndose solicitado a la Demarcación de Costas de Valencia el certificado administrativo a que se refiere el artículo 15 de la vigente Ley de Costas y concordantes del Reglamento, se ha recibido oficio de dicho Organismo a fin de que se aporte por el interesado el plano correspondiente que se solicita, a efectos de expedir el certificado. En escrito de 3 de enero de 1991 se contesta por el interesado que no procedía la certificación pedida en base a las razones expuestas. En su consecuencia se extiende por el Registrador la nota de calificación siguiente: Presentada la precedente escritura de compraventa, con fecha 29 de noviembre de 1990, en unión de otra complementaria autorizada por el mismo Notario el día 16 de noviembre del mismo año, con el número 5.459 de su protocolo, se suspende la inscripción por adolecer de los siguientes defectos:

1. No acompañar, ni transcribir en lo necesario, la escritura de constitución de la Compañía mercantil «Promotora Saguntina, Sociedad Anónima», con lo que no puede calificarse si los administradores actúan dentro del plazo para el que fueron nombrados.

2. No acompañar la escritura de constitución de la Comunidad denominada «Negocios Luna, Comunidad de Bienes», a la que se hace referencia en la de compra, de la que, al parecer, resulta la representación que el compareciente ostenta de los demás compradores, con lo que no puede calificarse dicha representación.

3. No identificar con nombre y apellidos a la esposa del comprador don Antonio Manuel Muñoz de Luna, ni determinar el régimen económico que rige su matrimonio.

4. No acreditar mediante el correspondiente documento —en el que debería constar la pertinente nota del Registro Civil—, el régimen económico matrimonial de absoluta separación de bienes que rige, según el título presentado, el matrimonio de la compradora doña María Dolores Muñoz de Luna y don Isaac Albarrán García.

5. No coincidir —al contrario de lo que se afirma en la estipulación segun-

da— el precio de la enajenación de las siete fincas objeto de la escritura de compra, con la suma de sus respectivas valoraciones fijadas al final de su descripción.

6. Porque sospechándose, fundadamente, que las fincas transmitidas invaden el dominio público marítimo-terrestre, no se acredita que no sea así, en los términos del artículo 15 de la Ley de Costas vigente y 31 y siguientes del de su Reglamento.

Los seis defectos se consideran subsanables, por lo que a solicitud escrita del presentante, se toma anotación preventiva de suspensión del precedente documento, por el plazo legal de sesenta días, en los tomos, libros, folios, números de fincas y anotaciones que expresan los cajetines puestos al margen de la descripción de las fincas, conforme a lo establecido en el artículo 42.9 de la Ley Hipotecaria. Contra la anterior calificación podrá interponerse recurso gubernativo en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de esta nota, en los términos establecidos en el artículo 66 de la Ley Hipotecaria y 111 y siguientes de su Reglamento.—Sagunto, a 29 de enero de 1991.—El Registrador.—Firma ilegible.—Firmado: Enrique Calatayud Llobet.

II. Don Emilio Berenguer Jimeno, en nombre de «Promotora Saguntina, Sociedad Anónima», interpuso recurso gubernativo contra el defecto sexto de la anterior nota de calificación y alega: Que el artículo 15 de la Ley de Costas se refiere al caso de inmatriculación de una finca, lo que no es el caso debatido, pues los edificios objeto de este recurso figuran inscritos a favor de la «Compañía Minera de Sierra Minera, Sociedad Anónima», desde el 16 de enero de 1924, quien vendió en escritura de 9 de julio de 1988 la referida finca a la Sociedad recurrente y en posterior escritura de 31 de julio de 1989 se declaró la obra nueva una vez terminada la rehabilitación y se constituyó el régimen de propiedad horizontal. Ambas escrituras fueron inscritas en el Registro de la Propiedad y lo mismo el préstamo hipotecario posterior. Como complemento de lo expuesto indica que solicitada autorización a la Demarcación de Costas de Valencia para la rehabilitación antes señalada, se accedió por este Organismo en 28 de febrero de 1989, si bien se manifiesta por el mismo que ello no supone reconocimiento de propiedad, y por la Sociedad se le comunica en 5 de junio de 1989 el comienzo de las obras según licencia del Ayuntamiento de Sagunto. Por último la Orden de 14 de mayo de 1989 por la que se negaba la modificación del deslinde aprobado por Orden de 6 de julio de 1990, se dice que se había interesado de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia el ejercicio de la acción reivindicatoria para modificar una inscripción registral que atribuye a «Promotora Saguntina, Sociedad Anónima», la propiedad de una parcela de terrenos en la zona marítimo-terrestre. Con todos los hechos expuestos queda demostrado que las viviendas transmitidas figuran inscritas antes y después de la Ley de Costas y no hay base para la aplicación de su artículo 15, cuando una vez en vigor y en tres ocasiones se ha inscrito tres escrituras sin ningún impedimento, y cuando en sus oficios respectivos tanto la Demarcación de Costas como el Ministerio de Obras Públicas han reconocido la propiedad, explícitamente el primero y expresamente el segundo.

III. El Registrador de la Propiedad de Sagunto en defensa de su nota informó: Que coincidía en lo sustancial con los hechos alegados por el recurrente si bien añadía que en las escrituras inscritas con posterioridad a la

entrada en vigor de la Ley de Costas, en ninguna de sus descripciones había motivo para sospechar que las fincas pudieran invadir el dominio público marítimo-terrestre, y por eso se procedió a su inscripción. Con posterioridad se recibió en el Registro comunicación de la Demarcación de Costas de Valencia de 16 de julio de 1990 en la que se le ponía en conocimiento, que a los efectos del artículo 15 de la Ley y 31 de su Reglamento, las viviendas a las que se permitían su separación estaban ubicadas en zona de dominio público marítimo-terrestre, y por eso se solicitó la correspondiente certificación administrativa al presentarse la escritura calificada. Y termina indicando que no pueden admitirse los razonamientos del recurrente, pues los términos de los artículos 15 de la Ley y 35 del Reglamento son claros, y en tanto no se acredite que la finca no invade el dominio público no puede practicarse la inscripción.

IV. El Presidente del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana estima el recurso y revoca la nota del Registrador, al estimar que la Administración en el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha excedido de los límites materiales que enmarcan esta actividad, al tener que subordinarse a la Ley, en virtud del principio de jerarquía normativa consagrado en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución, y en este caso se ha excedido y por eso no puede hacerse aplicación del artículo 35 del Reglamento de Costas, ya que los Tribunales están sometidos únicamente al imperio de la Ley, y obligados por ello a buscar el respaldo legal de todo Reglamento antes de su aplicación.—Artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

V. La Subdirección General de Recursos Gubernativos formuló la siguiente propuesta de Resolución:

Vistos la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y su Reglamento de 1 de diciembre de 1989.

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 aquéllas 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 las inscripciones segundas o posteriores se trata, toda vez que no existe norma legal que habilite a la Administración para extender a éstas 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, 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 recificador 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 primera, 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 primera, números 1 y 4); *e*) que es incuestionable el sometimiento de la Administración a la Ley, de manera que ésta no puede ser tergiversada por una interpretación parcial o interesada de aquélla, y así lo establece tanto el artículo 6.º 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 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 éstas 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.—*Juan Sarmiento Ramos.*

*Fundamentos de Derecho.*—Vistos la Ley de Costas de 28 de julio de 1988 y su Reglamento de 1 de diciembre de 1989.

1. En este expediente en el que sólo se ha recurrido el defecto sexto se plantea la cuestión de si es necesario aportar el certificado administrativo de la Demarcación de Costas de Valencia solicitado por el Registrador, al objeto de que se le acredite si las fincas transmitidas invaden o no el dominio público marítimo-terrestre.

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 puedan 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, 1.2 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, plasmada en su Exposición de Motivos al señalar que en modo alguno se puede considerar esta Ley como una mera reforma de la actual, ya que tiene una concepción distinta en cuanto a la regulación del régimen de dominio, utilización y aprovechamiento de la zona marítimo-terrestre. Y por eso el artículo 7 declara que los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables y el artículo 9 que no podrán existir terrenos distintos de la propiedad demanial del Estado en ninguna de las pertenencias de dicho dominio público. De ahí las precauciones adoptadas a continuación por la Ley y en particular en relación con el Registro de la Propiedad a fin de evitar que se produzcan situaciones no queridas o contrarias a lo ordenado legalmente —art. 15 de la Ley.

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.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y confirmar el defecto sexto de la nota del Registrador, único que se ha recurrido.

Lo que con devolución del expediente original comunico a V. E. para su conocimiento y demás efectos.

Madrid, 16 de diciembre de 1991.—El Director general, *Antonio Pau Pedrón*.

Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

*Comentarios.*—El problema que plantean estas resoluciones no es fácil de resolver.

Se trata de decidir qué debe prevalecer a la hora de calificar la transmisión de bienes inmuebles de titularidad privada que, sin embargo, a juicio de la Administración invaden la zona marítimo-terrestre.

¿Debe prevalecer la titularidad privada inscrita? ¿o debe prevalecer la afirmación de la Administración de que el inmueble invade la zona marítimo-terrestre?

El tema es de gran interés, en la medida que la solución que se dé va a tener muy diversas consecuencias:

a) Si se considera que prevalece la inscripción registral de la titularidad privada, corresponderá a la Administración ejercitar las acciones procedentes, procediendo entretanto a inscribirse cualquier transmisión del derecho inscrito.

b) Si se considera que debe prevalecer la afirmación por parte de la Administración de que la finca invade el dominio público marítimo-terrestre, y en consecuencia que el terreno es demanial —conforme al art. 132 de la Constitución— el Registrador deberá abstenerse de practicar cualquier inscripción de transmisión respecto de la misma, correspondiendo al particular ejercitar las acciones legales procedentes en defensa de sus derechos, como pudiera ser la acción declarativa de propiedad.

Ambas posiciones tienen argumentos en pro y en contra, tanto desde el punto de vista de derecho positivo como jurisprudencial.

A) En pro de la primera posición, que hace prevalecer la titularidad inscrita, cabe alegar lo siguiente:

1.º Que los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales (art. 1.º LH), debiendo ejercitarse una acción declarativa contra el titular inscrito para cualquier modificación de los mismos (art. 40 LH). Entretanto los asientos del Registro de la Propiedad se presumen exactos e íntegros (art. 38 LH).

2.º Que no obstante el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre proclamado por el artículo 132 de la Constitución y por el artículo 3.º de la Ley de Costas de 28/7/1988, la propia Ley de Costas en sus disposiciones transitorias regulan numerosos supuestos de terrenos en zona marítimo-terrestre que se mantienen como propiedad particular (v.gr. islotes de propiedad particular, disposición transitoria 6.ª del Reglamento de Costas de 1/12/1989), o en los que se articula un régimen concesional transitorio (terrenos de propiedad particular reconocidos en virtud de sentencia firme o basados en un título de propiedad anterior a la Ley de Costas de 1969 o amparados en el artículo 34 de la LH (disposición transitoria 1.ª y 2.ª del Reglamento)).

3.º La propia Constitución española, en su artículo 33, al reconocer la propiedad privada, debería prevalecer sobre el artículo 132 de la misma, de manera que no cabría privar a estos terrenos de su carácter privado sin previa indemnización.

B) La segunda posición, que hace prevalecer el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre y las limitaciones existentes en la zona de servidumbre de protección, se basarían en los siguientes argumentos:

1.º El carácter demanial de la zona marítimo-terrestre establecido por el artículo 132 de la Constitución y por el artículo 3.º de la Ley de Costas.

2.º El propio sentido de la Ley de Costas como excepción a los principios registrales de legitimación y fe pública registral, que se manifiestan en la prevalencia de la titularidad dominical a favor del Estado frente a las inscrip-

ciones del Registro de la Propiedad (cfr. art. 4 y 5 de la Ley de Costas que rechaza que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados).

3.º El principio administrativo de presunción de legalidad y el de inmediata ejecutividad de los actos administrativos, de manera que se presumen válidos y producen sus efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa (art. 57.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26/11/1992).

4.º La prevalencia de lo afirmado por la Administración se deduciría, en fin, de la propia disposición transitoria 2.ª de la Ley de Costas que deja a salvo las posibles acciones civiles de los titulares inscritos en defensa de sus derechos.

A mi entender, 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.

Es decir, nadie duda del carácter demanial de la zona marítimo-terrestre. 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.

La conclusión debe ser en consecuencia, que el artículo 35 del Reglamento de Costas de 28/7/1988, cuya validez se puso en cuestión en las resoluciones comentadas de 16/12/1991 y 8/1/1993, 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. Dicho artículo exige también para las segundas y posteriores inscripciones (y por tanto no sólo para las inmatriculaciones) que se acredite por certificación administrativa la no invasión del dominio público marítimo-terrestre.

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 20/2/1986 que consideró derogado el art. 165 del RH por la reforma de la LEC de 1984, o en las RRDGRN de 28/10/1993, 5/10/1993, 3/9/1992, 28/6/1989, etc. que interpretan el art. 257

LH superado por la LOPJ de 1985 que atribuye funciones de impulso procedimental a los secretarios de juzgado, etc.).

Creo que es más correcta la interpretación que del artículo 35 del Reglamento hizo la subdirección de recursos gubernativos en la RDGRN de 16/12/1991 que se basó en la presunción a todos los efectos legales de la existencia y pertenencia del derecho inscrito en los términos que resultan del asiento respectivo, y en la necesidad de que se declare su inexactitud en procedimiento al efecto para que los asientos dejen de producir sus efectos, para considerar inaplicable el citado precepto.

Y es que en efecto la Administración tiene acciones suficientes a las que recurrir para desvirtuar la eficacia de los asientos registrales y su presunción de exactitud. Así ocurre con la acción de deslinde, de manera que no es el adquirente al que tiene que corresponder la carga de la prueba de que las fincas no invaden el dominio público sino que es la Administración la que tiene que probarlo.

La propia jurisprudencia confirma esta interpretación, contraria —por tanto— a la solución ofrecida por las resoluciones comentadas. Dicha jurisprudencia parte del principio de respeto a los derechos adquiridos e inscritos, e interpreta restrictivamente las prerrogativas de la Administración en este sentido.

En efecto, la STS de 25/6/1987 (Aranzadi 4550) puso de manifiesto que «la actividad del deslinde sólo resuelve problemas de límites, pero no contiene declaraciones de propiedad ni aún de posesión, por lo que no confiere titularidad alguna, de manera que si bien el deslinde es materia administrativa, la calificación de un terreno como de propiedad privada o pública, así como la ubicación del terreno dentro de la zona, es materia propia de la jurisdicción ordinaria, la única en que se puede debatir plenamente el carácter de bien público o privado de la parcela».

Si esto es así respecto de los deslindes, ¿cómo una certificación administrativa expedida sin trámite procedimental alguno puede dejar sin efecto una titularidad inscrita?

Igualmente la STS de 6/7/1988 (Ref. Aranzadi 5557) puso de manifiesto el necesario respeto a los derechos adquiridos, y la protección constitucional de la seguridad jurídica y del reconocimiento de la propiedad, como argumentos para defender el carácter privado de los terrenos adquiridos al amparo de la legislación desamortizadora, incluso frente al imperativo del artículo 132 de la Constitución, si bien tan sólo reconoce en los titulares inscritos un derecho real *sui generis* (habla de dominio degradado o derecho real atípico, dada la declaración constitucional de la zona marítimo-terrestre como bien demanial).

Pero en todo caso, considera que privar al titular inscrito de sus derechos (incluso por vía de deslinde) implicaría un «enriquecimiento injusto de imposible aceptación en un Estado de Derecho» (...) «atacaría al principio de legalidad consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y sería contrario al principio de seguridad jurídica que igualmente proclama dicho precepto». En definitiva declara el derecho particular sobre los terrenos en contra de lo establecido en el deslinde administrativo de los terrenos, lo que demuestra la prevalencia de las titularidades inscritas frente a la propia acción de deslinde de la administración.

Podría alegarse que al dictarse estas Sentencias de 25/6/1987 y 6/7/1988 no se había aprobado aún la Ley de Costas de 28/7/1988, en cuyo artículo 13 se establece que el deslinde declara la posesión y titularidad dominical a favor

del Estado, sin que puedan prevalecer las inscripciones del Registro de la Propiedad frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

Sin embargo, la jurisprudencia reciente sigue interpretando restrictivamente la facultad de la Administración de desvirtuar las titularidades inscritas, ni siquiera por vía de deslinde (por lo que cabe deducir aún con más razón que puedan serlo por una mera certificación del servicio periférico de Costas).

Así la STS de 20/1/1993 (ref. Aranzadi 477) rechaza la aplicación directa del artículo 132 de la Constitución, declara la nulidad de un deslinde administrativo que se había practicado en una zona pretendidamente marítimo-terrestre, y finalmente declara la propiedad particular y exclusiva de los terrenos en cuestión, que habían sido adquiridos en subasta pública en la época de la desamortización a finales del siglo XIX. Y establece:

«La evidente eficacia intermedia del artículo 132 de la Constitución no puede significar que esa declaración de dominio público que la norma constitucional contiene, permita sin más que llevar a cabo la oportuna aprobación administrativa del deslinde y señalamiento de la zona marítimo-terrestre, desconocer y considerar inexistente cualquier propiedad particular que se compruebe situada en la zona deslindada, sin necesidad de promover acción reivindicatoria ni declarativa alguna, ya que eso significa desbordar el ámbito propio del deslinde que no es sino el de una actividad delimitatoria en el exclusivo ámbito administrativo, sin cometido declarativo de propiedad ni tan siquiera de posesión, además de que ello incidiría en el artículo 33 de la Constitución produciéndose una actuación confiscatoria».

Es decir, según esta Sentencia de 20/1/1993 la declaración de dominio público de la zona marítimo-terrestre contenida en los artículos 132.2 de la Constitución (para el cual la zona marítimo-terrestre es bien de dominio público estatal) y 5.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial (la Constitución vincula a todos los jueces y Tribunales), así como en los preceptos de los artículos 339 CC y 3.1.a), 7, 8 y 9.1 de la Ley de Costas de 28/7/1988, no significan que la mera aprobación administrativa de un acta de deslinde determine la inexistencia de cualquier propiedad particular que se encuentre situada dentro de la zona deslindada —sin necesidad de acción reivindicatoria o declarativa alguna—, sino que el deslinde administrativo no tiene otro alcance que el de ser una actividad delimitadora en el exclusivo ámbito administrativo, sin cometido declarativo de propiedad, ni tan siquiera de posesión (STS 10/11/1986 y 12/11/1988).

La privación de una propiedad particular en virtud de un acta de deslinde en la zona marítimo-terrestre, claramente incidiría en el mandato del artículo 33 de la Constitución, ya que produciría una actuación confiscatoria evidentemente no querida por el ordenamiento constitucional, que reconoce el respeto a los derechos adquiridos. Y la falta de un reconocimiento explícito en el texto constitucional de los derechos adquiridos, no supone el desconocimiento de la existencia y consiguiente tutela de esas situaciones contrarias a la pura demanialidad de determinados enclaves que, desde largo tiempo, vienen en poder de los particulares como fruto de una titularidad correctamente establecida en su día al amparo de la legalidad que en tal momento, representó la desamortización.

Negar ahora de plano y por el mismo Estado que hizo la transmisión —dice la sentencia—, no obstante su origen oneroso la existencia de tales derechos, no es hacedero sin contravenir el mandato del artículo 33.3 de la Constitución. Lo apoya la doctrina jurisprudencial, en las cercanas SSTs 6/10/1986, 10/11/1986

y 7/7/1989, que se pronuncian (no obstante acentuar la prevalencia del dominio público en la zona marítimo-terrestre) por el respeto de la titularidad privada, legalmente adquirida antes de la Ley de Puertos de 1880.

De esta posición jurisprudencial cabe destacar:

- a) la defensa constitucional de los derechos adquiridos;
- b) la exclusión del deslinde administrativo como título para declarar la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, exigiéndose para ello una acción declarativa o reivindicatoria al efecto, al menos respecto de los terrenos adquiridos a título oneroso con anterioridad a la Ley de Puertos de 1880;
- c) la antinomia del principio constitucional que afirma del carácter demanial de la zona marítimo-terrestre (art. 132) con el de protección de la propiedad privada (art. 33), se resuelve entendiendo que los particulares que adquirieron en los términos antes expresados, tienen un «dominio degradado» —más limitado que el de dominio—, esto es un derecho real atípico, cuya determinación se dice no corresponder a la Sala, si bien tiene un contenido que no es susceptible de confiscación sin previa indemnización.

Puede alegarse también en defensa de los derechos adquiridos y por tanto de la prevalencia de las titularidades inscritas, al amparo de las propias disposiciones transitorias de la Ley de Costas, el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 24/2/1994.

En dicho Auto se consideró inscribible una declaración de obra nueva realizada en suelo urbano al amparo de una licencia municipal anterior al reglamento que desarrolla la Ley de Costas, entendiendo que la autorización exigida por el artículo 49, párrafo 7.º, del Reglamento de Costas de 1/12/1989 para inscribir en el Registro de la Propiedad obras y construcciones realizadas en zonas de protección, no es exigible a las obras finalizadas después de la entrada en vigor de la Ley de Costas pero realizadas al amparo de una licencia de obras anterior, dado que la Ley de Costas de 1969 no exigía autorización expresa en tal sentido (hace también la matización de que no es a la Administración del Estado sino a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes corresponden otorgar las citadas autorizaciones cuando sean exigibles, de conformidad con las SSTC de 4/7/1991 y 14/10/1991).

En definitiva, existe una corriente jurisprudencial contraria a la pretendida ejecutividad e inmediatividad de la eficacia del acto administrativo cuando es contraria a una titularidad privada inscrita, proclamada en sede de deslinde administrativo, pero que con más razón es aún más predicable de cualquier certificación administrativa que pretende dejar sin efecto la eficacia de una titularidad inscrita, como pudiera ser la prevista en el artículo 35 del Reglamento de Costas.

Supeditar las segundas transmisiones de derechos inscritos al requisito de que se acompañe certificación administrativa de la no invasión del dominio público marítimo-terrestre, atenta a la presunción de existencia de los derechos inscritos, y va en contra de la interpretación jurisprudencial restrictiva de los actos administrativos limitativos de derechos inscritos.

La DGRN debería haber declarado con valor la inaplicabilidad del artículo 35 del Reglamento de Costas, sin afirmar como hace (afirmación como vimos contradictoria con otras anteriores suyas) que no es calificable la falta de adecuación de una norma al principio de jerarquía normativa. Yo creo que sí es calificable. No debe ser la calificación registral puramente reglamentista,

sino aplicadora del Ordenamiento jurídico en su conjunto, sobre la base de la prevalencia de la norma de rango superior sobre la inferior, y a la luz de la interpretación jurisprudencial de los preceptos.

Recuerda la afirmación de la DGRN de que la jerarquía normativa no es calificable, aquellas otras afirmaciones aisladas del propio órgano directivo de que no es calificable la nulidad absoluta de las cláusulas abusivas cuando son contrarias a la Ley de Protección de los Consumidores y Usuarios. En ambos casos, parte de una posición restrictiva de la calificación registral, puramente reglamentaria, que no se armoniza con la realidad social de los tiempos, ni con la interpretación jurisprudencial de las normas.

En definitiva, en el supuesto de hecho de las resoluciones comentadas, dado que están inscritas las titularidades y que se trata de segundas transmisiones, si la Administración considera que están invadiendo zona marítimo-terrestre o zona de servidumbre de protección, debería haber ejercitado las acciones pertinentes (deslinde e incluso acción reivindicatoria posterior), sin que corresponda al particular la carga de la prueba, pues es precisamente esto de lo que le libera la inscripción en el Registro de la Propiedad.

F. J. G. G.