

Protección registral del dominio marítimo-terrestre

I. PLANTEAMIENTO

La vigente Ley de Costas de 28-7-1988 (Reglamento de 1-12-1989) ha pretendido acabar con el fenómeno de destrucción y privatización del litoral que, al amparo de la confusa y fragmentaria legislación anterior, había ido invadiendo lo que en terminología técnica utilizada por primera vez en la Ley de Puertos de 7-5-1880 se denomina "zona marítimo-terrestre" y hoy, con mayor rigor técnico, "dominio público marítimo-terrestre" (art. 1 de la vigente LC).

Pero así como la anterior Ley de Costas de 26-4-1969 declaraba (art. 1) bienes de dominio público "*sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos*" tanto la zona marítimo-terrestre definida como el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo..., como las playas, el mar territorial y el subsuelo del mar territorial", dejaba abierto el portillo a los llamados "enclaves privados", terrenos de propiedad particular enclavados en las plazas y zona marítimo-terrestre y colindantes con esta última o con el mar, la nueva Ley de Costas trata de acabar totalmente con estas situaciones.

La Ley de 1969, aun sancionando como dominio público la zona marítimo-terrestre, era confusa cuando en su artículo 4.1 aparentemente admitía la existencia de terrenos de propiedad particular enclavados en las playas y colindantes con el demanio marítimo-terrestre o con el mar. El tratamiento doctrinal que desde entonces se dio a este tema (1) fue doble: si en los primeros momentos se intentó cohonestar las competencias de las

(1) PAREJO GAMIR, "Aspectos registrales de la nueva Ley de Costas", en *Homenaje a Villar Palasí*, Madrid, 1989, pág. 978.

distintas Administraciones públicas sobre las costas, que correspondía no sólo a varios Ministerios, sino también a los municipios costeros (2), en una fase ulterior la doctrina se centró más bien en los puros temas urbanísticos: planes de ordenación urbana de los Ayuntamientos costeros, licencias, ordenación de plazas y zonas litorales (3).

Como en tantos otros campos del Derecho, el impacto en nuestro tema de la Constitución fue grande. Conscientes los constituyentes de la situación conflictiva creada por una confusa legislación anterior y de la necesidad de adoptar una medida que de forma definitiva impidiera no sólo nuevas situaciones contrarias y lesivas para el dominio público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, sino también de la consolidación o legalización de situaciones pretéritas similares, decidieron incorporar al texto constitucional una declaración expresa y contundente (4) que se recoge en el artículo 132.2 de la Constitución:

Art. 132.2. "Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental."

Como señala lípidamente el informe de la Abogacía del Estado (5) en el recurso 1143/1986 ante el Tribunal Supremo, con este proceder la Constitución revela su propósito de reforzar cualquier declaración anterior al respecto, elevándolo a la categoría de constitucional, impidiendo que por decisión aun del legislador ordinario puedan derivarse de esta condición los bienes que de forma minuciosa enumera: zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial.

La conclusión es obvia: frente a estos bienes, que tienen la condición de bienes de dominio público estatal, no pueden prevalecer situaciones contrarias, que, *prima facie*, habrán de ser consideradas contrarias a los

(2) Sobre ello MENÉNDEZ REIXACH, "La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes", *Revista de Derecho Urbanístico*, enero-febrero 1982, págs. 27 y ss.

(3) Vid. ALVAREZ MERINO, "A propósito de los planes de ordenación de las playas", *RDU*, enero-febrero 1984, págs. 105 y ss.; BOQUERA OLIVER, "Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria", *Revista Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226, 1985, págs. 241 y ss.

(4) Vid. debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso, sesión del 13 de junio de 1978; debate de la enmienda número 124 en el Senado y sesión plenaria del Senado de 2 de octubre de 1978.

(5) Agradezco a don Fernando Castedo, Abogado del Estado y compañero de tareas docentes en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, la amabilidad que ha tenido al discutir conmigo los puntos de vista de la Abogacía del Estado en recursos sobre el tema, en los que él mismo ha sido, a veces, parte.

principios constitucionales, cualquiera que sea el título en que se pretenden amparar, al definir la Constitución los bienes integrados en el demanio estatal. El mandato del artículo 132.2 tiene eficacia inmediata y directa, vinculante para los Tribunales, como norma integrada en el ordenamiento positivo (6).

Sustancialmente hay toda una corriente legislativa y jurisprudencial que arrancando del Derecho Romano, que considera las playas como *res communes omnium*, y pasando por las Partidas, Ley 3.^a, Título XVIII, Partida III (recogida en STS 9-11-1984), llega al Código Civil, donde claramente en el artículo 339.1 se declara: "Son bienes de dominio público los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos".

No obstante la tradición histórica española construida sobre moldes romanos, la Ley de Puertos de 7-5-1880 aludía a derechos privados sobre lo que hoy llamamos dominio marítimo-terrestre en su artículo 1.1: "Son de dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares, la zona marítimo-terrestre", reproducido en la Ley de Puertos de 19-1-1928 y en la Ley de Costas de 26-4-1969, artículo 1: "Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos".

Podemos decir que hasta la Constitución había una concepción genérica de que las playas y mar litoral eran bienes de dominio público, y al mismo tiempo se reconocía, sin embargo (sintomático el art. 4.1 LC de 1969), la existencia de terrenos de propiedad privada enclavados en la zona marítimo-terrestre, posibilidad que ya no puede darse con la Ley de Costas del 88. Que la nueva situación podía producir colisiones entre la radical definición del dominio marítimo-terrestre como dominio público estatal y las Comunidades Autónomas con competencias en ordenación del territorio, ya fue advertido por los comentaristas al proyecto de la Ley de Costas (7). Y sin embargo, a pesar del artículo 132.2 de la Constitución que parecía haber suprimido para siempre el tema de los enclaves privados al afirmar tajantemente la demanialidad de la zona marítimo-terrestre (8), todavía alguno (9) siguió defendiendo la posibilidad de estos enclaves,

(6) En este sentido, aunque para otros temas, STS 10-2-1986 y SSTC 31-3-1981 y 11-4-1985.

(7) MEILÁN, "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas", *RDU*, mayo-junio 1988, pág. 429, que llegó a hablar de "neocentralismo"; MONTORO CHINER, "La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988, págs. 181 y ss.

(8) Así SAINZ MORENO, "Dominio público estatal de las playas y zona marítimo-terrestre", *RAP*, núm. 99, 1982, págs. 234 y ss.; MARTÍN-RETORTILLO, "¿Propiedad privada de playas y zona marítimo-terrestre?", *REDA*, núm. 34, 1982, págs. 517 y ss.

(9) MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y costas*, 2.^a ed., Madrid, 1985, págs. 157 y ss.

posibilidad que la jurisprudencia del Tribunal Supremo, anterior incluso a la última Ley de Costas, ya había venido pronunciándose en contra, tendiendo a la afirmación de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, y por supuesto, la jurisprudencia posterior a la Constitución (10).

Que la propiedad privada queda definitivamente expulsada de la zona marítimo-terrestre, incluso contra la protección registral de la misma, lo afirma la vigente Ley de Costas en diversos preceptos:

Art. 7. "Conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables."

Art. 8. "A los efectos del artículo anterior, no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la presente Ley, careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad."

Art. 9.1. "No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, ni aun en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera..."

II. PROTECCIÓN REGISTRAL DEL DOMINIO MARÍTIMO-TERRESTRE

Este tema envuelve dos órdenes de cuestiones:

- a) La inscribibilidad del demanio marítimo-terrestre.
- b) El choque entre la protección que a los particulares brinda el Registro (especialmente la basada en el principio de la fe pública registral) y la afirmación de inoponibilidad de la protección registral frente al demanio.

Respecto a esta segunda cuestión, PAREJO GAMIR (11), abierto defensor de la Ley de Costas, llega a decir que si con ella han desaparecido los temas civiles, al ganar en claridad y precisión la delimitación del demanio marítimo-terrestre, siguen subsistiendo los problemas propiamente registrales; y aunque se trate de problemas distintos, superpuestos, cada uno tiene una individualidad propia, siendo necesario indagar tanto la norma

(10) Sentencias del Tribunal Supremo de 11-6 y 15-9-1984, 11-6 y 4-7-1985, 14-10-1986, 17-7-1987 y 6-7-1988.

(11) PAREJO GAMIR, *op. cit.*, págs. 181-182.

aplicable como las soluciones a las posibles antinomias entre la Ley Hipotecaria y la Ley de Costas. Con razón, añade PAREJO GAMIR que la misma Ley de Costas no parece confiar demasiado en sus pomposas declaraciones de demanialidad y arbitra sistemas registrales de protección (como en el art. 15) que serían innecesarios si en realidad se creyera seriamente en que todo está resuelto con el simple expediente de decir que estamos ante un dominio público por naturaleza.

La Ley de Costas trata por todos los medios de lograr la publicidad registral para este demanio, aunque la Exposición de Motivos hable tímidamente de "posibilitar su inscripción"; el legislador se da cuenta de que no es suficiente la publicidad de hecho, lo que podríamos llamar la misma ostensibilidad del demanio marítimo-terrestre, y trata de lograr la inscripción del mismo, problema controvertido, pues los administrativistas (ALVAREZ GENDÍN, GARCÍA TREVIJANO, GARRIDO FALLA, VILLAR PALASÍ) siempre consideraron excluidos de la inscripción los bienes demaniales en base a que el demanio goza por sí mismo de una publicidad ostensible que hace (para algunos por la vía del privilegio) que no tenga necesidad de la protección que el Registro brinda a los derechos reales inscritos, pues así como los bienes patrimoniales del Estado pueden ser inscritos (art. 2.6 LH), los demaniales quedan excluidos de la inscripción, como señala el artículo 5 del Reglamento Hipotecario (12).

Llegados a este punto, hay que advertir una evidente desconexión entre el artículo 5 del Reglamento Hipotecario y la nueva Ley de Costas, o al menos su intencionalidad, al posibilitar la inscripción registral de este tipo de demanio de uso público (13). Pero ¿no deben quedar excluidos de la inscripción los bienes demaniales, como señala el artículo 5 del Reglamento Hipotecario? Esta es la opinión de ALVAREZ CAPEROCHIPÍ (14), que entiende deber mantenerse con carácter general la exclusión del dominio público del Registro. El desarrollo de este argumento es lógico: la tesis de la exclusión es corolario de la tesis de la ineficacia de la inscripción del demanio, aunque ALVAREZ CAPEROCHIPÍ rebaja la contundencia de sus argumentos al admitir la inscripción de aquellos bienes cuya condición demanial no está ligada a la apariencia, que por tanto deben ser inscritos;

(12) De tremenda equivocación lo califica CHICO ORTIZ, *Estudios sobre Derecho inmobiliario*, II, 2.^a ed., Madrid, 1989, pág. 1082; PAREJO GAMIR, *Protección registral y dominio público*, Madrid, 1975, con la lógica excepción de la Ley de Montes y de la Ley de Patrimonio del Estado, propugna la inscripción de todos los bienes demaniales que no tuvieran la condición de ostensibles, idea que remacha en sus *Aspectos registrales*, cit., pág. 984.

(13) Así lo califica la nueva Ley de Costas, artículos 2.b), 20, 31.1 y 33.1.

(14) ALVAREZ CAPEROCHIPÍ, *Derecho inmobiliario registral*, Madrid, 1986, página 87.

aquí entraría la zona marítimo-terrestre degradada, pero no desafectada, y no hay razón para que está excluida del Registro y surta efectos frente a ella la inscripción registral. (Claro que ALVAREZ CAPEROCHIPÍ sostenía estos argumentos antes de publicarse la nueva LC, cuyas tesis hoy tendría que rectificar.)

No creo decir nada novedoso cuando me sitúo en la línea de la inscribibilidad del demanio, tanto del ostensible como, a mayor abundamiento, del no ostensible, y tanto que su titularidad sea del Estado (15) como de las Comunidades Autónomas (16) y de los propios municipios, principio que se recoge desde el Reglamento de Gestión Urbanística de 25-8-1978 en la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 13-4-1986, y Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 18-6-1986.

Pero si este dominio es evidentemente ostensible y claramente y por definición legal se refiere a bienes de uso público, ¿para qué su inscripción? A mi modo de ver, creo que esta intencionalidad del legislador hacia la inscripción, de la que aparentemente podría estar excluida el dominio marítimo-terrestre, está dirigida a enervar la protección que la fe pública registral brinda a los particulares; no es suficiente el artículo 9 de la Ley de Costas a pesar de su pomposidad: "No podrán existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las dependencias del dominio público marítimo-terrestre" porque esta norma podría caer en el vacío frente a la protección registral, y de ahí el artículo 8 que enerva esta protección "aunque aparezca amparada por asientos del Registro". Podría decirse que la Ley de Costas se dirige rotundamente a enervar la aplicación de la protección registral de los derechos reales privados y, más en especial, a enervar la protección del artículo 34 de la Ley Hipotecaria frente al demanio marítimo-terrestre.

Ciertamente, la Ley de Costas supone (17) la aparición de un ámbito material en el que pueden desarrollarse los principios hipotecarios: legitimación, fe pública y demás ordinarios. Como vio PAREJO GAMIR, en la pugna entre la fuerza de la fe pública registral a favor del titular inscrito y la fuerza de la condición de demanio público de ciertos bienes a favor de la Administración, ha triunfado la última.

Frente a esta desnaturalización de los principios hipotecarios en orden

(15) En este sentido las ponencias de BERNAL QUIRÓS, GARCÍA GARCÍA y CHICO ORTIZ en el volumen *Ponencias y comunicaciones presentadas al VI Congreso Internacional de Derecho registral*, tomo I (1985), sintetizadas en GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral e hipotecario*, I, Madrid, 1988, págs. 519 y ss.

(16) SAINZ MORENO en *Comentario a las leyes políticas*, dirigidos por O. Alzaga, X (1985), 181; LASARTE, "Bienes y derechos de las Comunidades Autónomas e inscripción registral", en *Actualidad Civil*, núm. 30, 1987, págs. 1823 y ss.

(17) PAREJO GAMIR, *Aspectos...*, cit., pág. 987.

a la protección de los derechos reales privados y, por ende, del tráfico inmobiliario, se comprende la intencionalidad de la Ley de Costas de procurar la inscripción del demanio en favor del Estado; pero en este punto volvemos a encontrar en la Ley de Costas ciertas singularidades que ponen la inscripción en favor del Estado en una posición de absoluta supremacía, en cuanto que simples expedientes administrativos van a servir de título de inmatriculación.

Y, sin embargo, da la impresión de que en la Ley de Costas sigue latente el valor de los principios hipotecarios (legitimación, fe pública, presunciones posesorias del 38, armas procesales del 41), al menos en las relaciones entre particulares; al menos entre ellos los libros del Registro seguirán teniendo su valor, no entre particulares y el Estado. Sólo así se comprende el especial interés de la Ley de Costas para evitar que puedan producirse estos asientos entre particulares; a ello obedecen los artículos 12.4, 15 y 16, que, como dice PAREJO GAMIR (18), no pueden significar sino un fundado temor por parte del legislador acerca de las titularidades registrales, por mucho que se hayan suprimido los enclaves privados en la zona marítimo-terrestre.

¿A quién protege la Ley de Costas? Evidentemente, no a los particulares, a quienes les niega hasta su amparo en asientos registrales, sino al Estado, único titular del demanio marítimo-terrestre. El artículo 8 de la Ley es terminante: sólo admite en favor de los particulares los derechos de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la Ley de Costas, situándolos en una situación de protección análoga a la de los particulares titulares de concesiones administrativas.

III. PRIVILEGIOS INMATRICULARES DEL DEMANIO MARÍTIMO-TERRESTRE

La Ley de Costas pone en una posición de neta supremacía al Estado en cuanto el simple expediente administrativo de deslinde sirve de medio inmatriculador. Es sintomático al respecto el artículo 13.

“Art. 13.1. El deslinde aprobado... declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones en el Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar... las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el

(18) PAREJO GAMIR, *loc. cit.*

deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime suficiente. 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."

Este último inciso del artículo 13.2 de la Ley de Costas, pareciendo poner a los particulares en una posición jurídica fuerte amparada en el Registro, sólo parece una cierta concesión con que el legislador *prima facie* parece hacer en obsequio de las situaciones registrales, porque la declaración del artículo 8, ciertamente, deja en una situación muy débil a estos derechos inscritos.

Este mismo obsequio a las situaciones civiles inscritas inspira el artículo 14 al inscribir que "las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado prescriben a los cinco años, computados a partir de la fecha de la aprobación del deslinde". Sigue quedando un resquicio a los derechos de los particulares, pero en mi opinión muy poco efectivo frente a la eficacia fulminante del deslinde administrativo, que en sí mismo es un directo medio inmatriculador en favor de la Administración pública. Precisamente una de las singularidades de la nueva Ley de Costas es la configuración del deslinde aprobado por la Administración como directo medio inmatriculador, rompiendo frontalmente con toda una tradición histórico-jurídica española que reservaba las cuestiones de propiedad a la jurisdicción ordinaria, excluyéndolas, por tanto, hasta de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ahora, todo lo más, el deslinde será recurrible en esta última jurisdicción; de poco servirá la anotación preventiva de demanda que reconoce el artículo 13.2.i).f), que de todos modos no parece poner un obstáculo insalvable al posible ejercicio de acciones civiles (normalmente reivindicatorias, que poco éxito tendrían frente a la declaración de demanialidad).

Por supuesto, que desde un punto de vista legislativo (Código Civil, Ley Hipotecaria), si no hay deslinde, deben seguir protegidos los titulares inscritos; y si bien el artículo 10.2 de la Ley de Costas preceptúa que la Administración del Estado "tendrá la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobre el dominio marítimo-terrestre", esta recuperación sólo puede hacerse efectiva mediante deslinde; y sin deslinde los particulares podrán ejercitar los procedimientos tuitivos derivados de la legitimación registral (como los del artículo 41 LH), pero no podrán ejercitar contra la Administración ningún tipo de interdictos (art. 10.3 LC). La radical declaración de demanialidad deja inoperantes los principios hipotecarios y, frente a situaciones amparadas por la Ley de Costas

de 1969, la nueva Ley de Costas, consciente de que su aplicación intensiva puede conducir a una confiscación *ex lege* de la propiedad privada y sin indemnización, confiere algunos derechos, como la transformación de la titularidad dominical privada anterior, en titularidad de un derecho de uso y aprovechamiento del dominio público.

No interesa en estos momentos entrar en la discusión de si es una nota marginal (19) o una anotación preventiva de mera publicidad. Lo que interesa destacar es que la Ley de Costas quiere aprovecharse de la publicidad registral para hacer constar, evidentemente frente a terceros, la discutibilidad de esa zona sujeta a expediente de deslinde. Título para practicar la operación registral será el traslado al Registro de la resolución administrativa incoadora del expediente de deslinde, deslinde que una vez aprobado (art. 28.3 del Reglamento) "llevará implícita la cancelación de las anotaciones preventivas practicadas en el Registro con motivo del deslinde, relativas a fincas que no hayan resultado incluidas en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de aquél". Este es el único caso en que la actuación de la Administración, una vez aprobado el deslinde, decreta la libertad del terreno privado, y de ahí la cancelación de la anotación preventiva que advertía de la litigiosidad del mismo, sometido hasta la aprobación del deslinde a la espada de Damocles de su eventual inclusión en el demanio. Por ello me parece factible configurar esta anotación como anotación de mera publicidad respecto de terceros, porque desde el lado opuesto: si el deslinde incluye el terreno en el demanio, su eficacia es fulminante: declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, sin que las inscripciones del Registro puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados (arts. 13.1 LC y 28.1 Reglamento), como igualmente no es sólo título inmatriculador, sino también título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde (art. 13.2 LC y 29.1 Reglamento).

Ciertamente que quedan cercenados los derechos de los particulares protegidos al amparo de la anterior Ley de Costas, como asimismo quedan en vanos principios hipotecarios de la enjundia de la fe pública registral del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que en ningún caso permitirá adquisiciones a *non dominio* ni tampoco a dominio en la zona marítimo-terrestre, cuya demanialidad la excluye del tráfico entre particulares; y tampoco jugará el principio de legitimación registral del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, pulverizado por la resolución del expediente de deslinde.

La nueva Ley de Costas, de un lado, merma extraordinariamente los derechos de los particulares a quienes priva de la protección registral; de

(19) Como defiende PAREJO GAMIR, *Aspectos...*, cit., pág. 988.

otro, impone determinados deberes a los Registradores que impidan a éstos la inscripción a favor de particulares de fincas sitas en zonas marítimo-terrestres, sujetando la inmatriculación a una serie de requisitos que impidan la inscripción a favor de particulares de fincas sitas en zonas demaniales o susceptibles de estar incluidas en ellas. Al respecto es terminante la declaración del artículo 15 de la Ley de Costas.

"Artículo 15.1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a la que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas 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 de que no se invade el dominio público.

2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá el interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultare la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella este extremo."

Ahora para inmatricular fincas, aparte de los requisitos generales exigidos por la Ley Hipotecaria, se exige uno más: la certificación administrativa de no colindancia, siempre que se trate de fincas sitas en la zona demanial, y en la servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Costas: 100 metros tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, ampliable a 200 metros. El artículo 15 de la Ley de Costas impone una doble obligación: a los particulares y al Registrador. A los particulares, porque para inmatricular deberán declarar si lindan o no con el demanio, y en caso negativo deberán acompañar certificación administrativa de que no lo invaden. No basta el título de adquisición, sino que ha de expresarse que no lindan con el demanio, acompañando certificación administrativa que lo acredite; la no presentación de esta certificación cuando en la descripción de la finca se exprese que linda con el demanio impide practicar la inmatriculación. Y si la finca no linda con el demanio o no hay declaración alguna al respecto, el Registrador antes de inmatricular debe requerir al interesado que identifique la finca en el plano que al efecto debe proporcionar la Administración al Registrador. Sólo si resultara la no colindancia después de esa identificación podrá inmatricular la finca, haciendo constar el Registrador expresamente esta circunstancia de no colindancia.

Esto por lo que se refiere a la actuación de los particulares, pues la Ley de Costas y su Reglamento no sólo conceden a la Administración la

facultad de investigar los bienes de dominio público marítimo-terrestre, sino también la facultad de recuperación posesoria de tal demanio, prohibiendo los interdictos contra las resoluciones dictadas por la Administración en el ámbito de dicha Ley (20).

Pero todavía va más lejos la actuación del Registrador en la protección registral del demanio en favor de la Administración del Estado, pues la Ley de Costas permite que si el Registrador "sospechara" una invasión del demanio, puede suspender la inscripción hasta que la Administración expida certificación de la no colindancia.

"Art. 15.2, párrafo 2. Si a pesar de esta identificación o por no poder llevarse a efecto el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable.

3. Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción.

4. Si no estuviere aprobado el deslinde se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada."

La normativa legal conduce a efectos devastadores para los particulares en base a meras sospechas, que llevan, de un lado, a la suspensión de la inscripción, y de otro, a la tramitación del deslinde —si no estuviera ya aprobado— a costa del interesado, con igual suspensión de la inscripción, "sospechas" que se subrayan de nuevo en el artículo 31 del Reglamento.

La misma imposición a costa del interesado del procedimiento de deslinde supone cargar sobre el particular la infracción de un deber de la Administración, que incumple no sólo la Disposición Transitoria 1.^a, párrafo 1.º, de la Ley de Costas de 1969, que disponía que "en el plazo de cinco años desde la promulgación de la presente Ley el Ministerio de Obras Públicas deberá completar el deslinde y amojonamiento de las plazas y de la zona marítimo-terrestre", deber que se superponía a la mera "facultad" que prescribía el artículo 9 de la Ley de Patrimonio del Estado, derecho "deber" que se vuelven a recoger en el artículo 10 de la vigente Ley de Costas.

(20) Sobre todos estos puntos *vid.* DÍAZ FRAILE, *El dominio público marítimo-terrestre. Exégesis y comentario del título primero de la Ley de Costas*, Madrid, 1989, págs. 86 y ss.

"Art. 10.1 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."

Como muy bien dice DÍAZ FRAILE (21), derivar de este incumplimiento la obligación del colindante de financiar el coste del deslinde parece contrario al principio de que cada uno es responsable de sus propios actos y omisiones. Claro que en este tema el legislador parece partir de la idea de la ostensibilidad de la zona marítimo-terrestre con su demanialidad absoluta (art. 9 LC). A mí me parece que imponer las costas del deslinde al particular parece ir en contra del artículo 10.1 de la nueva Ley, porque si es un "deber" la propia Administración debe sufragar los costes del deslinde, pues sólo así quedará completamente expedito el demanio, y aunque en este caso como quien entra en controversia es un particular, la Ley le imponga unas costas que no deberían atribuírsele. Es excesivamente redundante y gravosa para el particular esta regla, que a la imposición de costas añade la exigencia de acompañar el particular para la inmatriculación la certificación de la Administración que acredite que no se invade el dominio público, debiendo el Registrador comprobar la identificación de la finca en el plano que al efecto le proporciona la misma Administración.

Ciertamente, los artículos 15 y 16 de la Ley plantean una serie de puntos interrogativos (22); a mí me interesa destacar cómo en la nueva Ley late lo que ya se exponía en el Preámbulo del Real Decreto de 13-6-1986: "Incrementar la colaboración entre la Administración costera y el Registro de la Propiedad, a fin de que esta última institución disponga de los instrumentos necesarios para evitar que las invasiones de la zona marítimo-terrestre puedan acogerse a la protección que se deriva de la inscripción en dicho Registro."

Desde luego el papel del Registro en la nueva Ley se destaca de un modo preponderante, obligando al Registrador a una actuación minuciosa para la protección del dominio marítimo-terrestre; pero esta actuación que le impone la Ley de Costas parece ir demasiado lejos al permitirle actuar en base a "sospechas", que parece trascender el ámbito de calificación que le prescribe el artículo 18 de la Ley Hipotecaria: documentos presentados y asientos del Registro, dándole una vertiente judicial, o parajudicial, cuando le impone recabar nuevos documentos (la certificación

(21) DÍAZ FRAILE, *op. cit.*, pág. 159.

(22) Cuyos estudios no son de este momento; los plantea PAREJO GAMIR, *Aspectos...*, cit., págs. 992 y ss.

administrativa) que enervan la virtualidad de los documentos presentados, y la misma descripción de las fincas cuando se trata de una inmatriculación que el Registrador sospecha pueda lindar con el demanio.

Lo que la reforma de 1944 de la Ley Hipotecaria había suprimido acertadamente, aunque a propósito de otro caso, la inscripción de bienes reservables, suprimiendo que los Registradores, por meras conjeturas o deducciones basadas en la procedencia de los bienes (especialmente en lo que se refería a la reserva del art. 811 CC), pudieran de oficio hacer constar la calidad de reservables, y que la propia Dirección General ya se había mostrado contraria (Res. 29-12-1931), como se apunta hoy claramente en el artículo 265, párrafo 2, del Reglamento Hipotecario: "En tanto los reservistas no hagan constar expresamente el carácter reservable de los bienes, los Registradores se abstendrán de asignarles este carácter al practicar los correspondientes asientos, y a efectos registrales no serán suficientes para reputarlos reservables los datos o indicaciones que resulten de los documentos presentados o de anteriores inscripciones", reaparece de nuevo en la Ley de Costas. Las sospechas o conjeturas no sirven para proteger intereses privados como el derecho de los reservatarios, pero sí sirven para proteger el demanio.

Cierto es también que en lo referente al demanio marítimo-terrestre la "sospecha" no es algo que se presenta intuitivamente al Registrador, sino sólo si a pesar de la identificación de la finca por el inmatriculante (sobre el plano proporcionado por la Administración) o por no poder llevarse a cabo esta identificación (arts. 15.2 LC y 31.2 Reglamento), sólo entonces si el Registrador sospechase una eventual invasión del demanio la Ley le impone dos actuaciones: una, eminentemente propia de la actuación registral, como suspender la inscripción solicitada hasta que se acompañe certificación positiva de la Administración; la otra, actuación ya más discutible: poner en conocimiento de la Administración la solicitud de inscripción.

De todos modos, la "sospecha" no sólo parece tener efectos formales (la suspensión de la inscripción), pues parece también extenderse la sospecha a la inercia de la Administración, pues tanto el artículo 15.2 de la Ley de Costas como el artículo 32 del Reglamento preconizan que "transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción". Pero el problema no es tan simple, en cuanto se superponen dos temas que afectan a la función registral: de un lado, la certificación favorable de la Administración de que no se invade el dominio público; de otro, la existencia de deslinde, aprobado o no, que afecta a la inmatriculación, con las consecuencias gravosas para el particular que hemos visto en caso de que no estuviera aprobado.

El dominio público marítimo-terrestre queda suficientemente protegido por el Registro al obligar al Registrador, en el caso favorable para el particular, a hacer constar la no colindancia con el mismo. Pero no sólo se imponen deberes al Registrador; al hablar la Ley de título de inmatriculación impone al autorizante del título que en la descripción de la finca señale si linda o no con el demanio. Esto implica que a los requisitos descriptivos del artículo 9 de la Ley Hipotecaria se añade uno más: la declaración expresa de que la finca linda o no con el demanio (23). Si de la descripción se subsigue que linda, es cuando hay que acompañar la certificación administrativa de no invasión, y sólo entonces se podrá inmatricular. Es obvio que si no se presenta esta certificación la inscripción adolece de un defecto subsanable, por lo que tiene que suspenderse la misma aunque los efectos de la suspensión son cortos, pues si en treinta días la Administración no contesta puede practicarse la inscripción.

Algunas voces han ido señalando en general que las últimas reformas legislativas, como en materia de sociedades, y especialmente en el Reglamento del Registro Mercantil, tratan de hacer, como claramente del Registro Mercantil, "un centro administrativo del tráfico jurídico en el ámbito mercantil, descargando por esta vía la ya de por sí saturada Administración de Justicia de tareas no estrictamente jurisdiccionales y aprovechando la infraestructura registral y los propios principios de funcionamiento del Registro para dotar de un mayor rigor el ejercicio y seguimiento de esas actividades" (24). Esta idea de descargar a la Administración de Justicia se observa y se señala además expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley de Arbitraje de 5-12-1988. ¿Ocurre lo mismo en la Ley de Costas? Yo no me atrevería a decir tanto; indudablemente, el Registrador no es Juez ni tiene facultades jurisdiccionales, pero sí creo que puede decirse a la vista de la Ley de Costas que se le atribuyen funciones, si no estrictamente jurisdiccionales, sí cercanas o que se van acercando. Es indudable de todos modos que la Ley de Costas piensa en el Registro como una pieza esencial en la protección del dominio marítimo-terrestre y, obviamente también, de protección de los terceros en cuanto al tráfico jurídico sobre las fincas que lindan con ese demanio.

ARMANDO TORRENT

Catedrático de la Universidad Complutense

(23) PAREJO GAMIR, *Aspectos...*, cit., pág. 995.

(24) Así se pronuncia PAZ-ARES, "La reforma del Registro Mercantil", en *Homenaje a Vallet de Goytisolo*, VI, Madrid, 1988, pág. 482.