

III. OTRAS DISPOSICIONES**MINISTERIO DE JUSTICIA**

1549 *Resolución de 23 de enero de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por la registradora de la propiedad de Roses n.º 2, por la que suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por esposos don M. J. P. N. y doña E. H., casada N., contra la nota de calificación extendida por la Registradora de la Propiedad de Roses número 2, doña Ester Sais Re, por la que suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

Hechos**I**

Mediante escritura autorizada por el Notario de Castelló d'Empúries, don Emilio Mezquita García-Granero, el día 16 de julio de 2013, los consortes don J. o H. L. y doña H. L., nacida Z., venden a los consortes don M. J. P. N. y doña E. H., casada N., una veinticuatroava parte indivisa de la finca registral número 12.834 del término municipal de Castelló d'Empúries.

II

Presentada la citada escritura en el Registro de la Propiedad de Roses número 2 el día 13 de agosto de 2013, causando el asiento 62 del Diario 52, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Calificada la precedente copia de escritura pública conforme a los artículos 18 y 19 bis de la Ley Hipotecaria y 143 del Reglamento Notarial, y concordantes de su Reglamento, y teniendo presentes los antecedentes y fundamentos expuestos a continuación: A).-Antecedente de hecho: Primero: La precedente primera copia de la escritura de Compraventa, otorgada en fecha 16/07/2013 ante el Notario de Castelló D'Empúries, Emilio Mezquita García-Granero, con número de protocolo 813/2013, fue presentada por Aster, S.C., el día 13/08/2013, asiento 62 del Diario 52, con el número entrada 3384, junto con certificación emitida por doña L. C. F., Secretaria Accidental del Ajuntament de Castelló d'Empúries, de fecha 5 de agosto de 2013, de la que resulta que la finca que se transmite, registral 12834 del término municipal de Castelló d'Empúries, está exenta del impuesto sobre el Incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana». Segundo: En el referido documento los consortes don J. o H. L. y doña H. L., nacida Z., venden a los consortes don M. J. P. N. y doña E. H., casada N., una veinticuatroava parte indivisa de la finca registral 12834 del término municipal de Castelló d'Empúries. Tercero: La finca 12834 de la que se transmite 1/24 ava parte indivisa, se corresponde con la siguiente descripción: «Urbana: Parcela de terreno sita en el término municipal de Castelló d'Empúries, procedente de la denominada B'-Diez del Sector Valira, en la Urbanización Empuriabrava, destinada a embarcadero. Tiene una superficie de trescientos ochenta y tres metros, cuarenta decímetros cuadrados. Linda: Norte, resto de finca de que se segrega; Sur, Canal Valira; Este, parcela número B'-B del mismo Sector; y Oeste, parcela letra A del mismo Sector.» B).-Defecto Atendiendo al carácter de dominio público del mar territorial y del terreno inundado por el mismo (artículo 43.6 del Reglamento de Costas) no procede la inscripción de la transmisión de la propiedad de la participación indivisa de 1/24 ava parte de la finca registral 12834 por constituir punto de amarre y no constar previamente inscrita la correspondiente concesión administrativa en el Registro de la Propiedad o acreditar la modificación del deslinde que excluya la

finca relacionada del dominio público marítimo terrestre. C).—Fundamentos de Derecho: • Artículo 1 de la Ley Hipotecaria. • Artículo 9 de la Ley Hipotecaria. • Artículo 51 del Reglamento Hipotecario. • Artículo 43.6 del Reglamento de Costas 1-12-1989: «(...) 6.—La realización de obras, tales como marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni están afectados por la servidumbre de protección, producirá los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras, mantendrá su vigencia. c) En los terrenos que no sean objeto de la servidumbre a que se refiere la letra b) anterior no se generará una nueva servidumbre de protección en torno a los espacios inundados, sino que, exclusivamente, será de aplicación ese caso, la servidumbre de tránsito. En cualquier caso, dichas obras precisarán del correspondiente título administrativo para su realización.» • Artículo 7 Ley de Costas. • Artículo 8 Ley de Costas: «A los efectos del artículo siete, 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 asientos del Registro de la Propiedad».

• Artículo 9 Ley de Costas: «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, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 49. 2. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos que infrinjan lo dispuesto en el apartado anterior. Los actos particulares en fraude del mencionado precepto no impedirán la debida aplicación del mismo.» • Artículo 132.1 y 132.2 de la Constitución Española: «1. La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación. 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.» • Artículo 100 LLei de Ports de 5/1998, 17-4 de Catalunya: «Inscripció registral i divisió d'elements. 1. El concessionari ha d'inscriure la concessió en el Registre de la Propietat, juntament amb el reglament d'explotació i el règim jurídic de la comunitat d'usuaris de la marina interior, amb indicació dels elements en què es divideix, les zones d'instal·lacions i d'edificacions, els punts d'amarratge la superfície d'aigua abrigada de cadascuna, distingint, a aquests efectes, els amarratges destinats a la cessió d'ús permanent dels que es reserven al trànsit i el coeficient que correspon a cada unitat de repartiment de despeses, segons els criteris establerts en el reglament. 2. Les transferències dels drets d'ús de les diferents unitats de repartiment s'han de formalitzar mitjançant escriptura pública, que ha d'ésser inscrita al Registre de la Propietat.» • Artículo 60 y 95 y siguientes de la LLei de Ports de Catalunya. • Reglamento de Marinas Interiores, Real Decreto 17/2005 de 8-2. • Artículo 33 de la Ley Hipotecaria: «La inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes.» • Artículo 15 de la Ley de Costas, artículo 31 y artículo 35 del Reglamento de Costas y Resoluciones de la D.G.R.N. de 6 de octubre de 2008, 18 de agosto de 2010 y 8 de agosto de 2011. • Ley 2/2013 de 29 de Mayo, de Modificación de la Ley de Costas. Advertencia: a) Respecto a lo que resulta del otorgamiento quinto de la escritura calificada, se hace constar que, de conformidad con el artículo 42.9 del Reglamento Hipotecario, cabe instar la práctica de la anotación preventiva por defecto subsanable durante la vigencia del asiento de presentación; no pudiendo, no obstante, atribuir a la decisión del Registrador el momento de su práctica (artículo 3 de la Ley Hipotecaria, artículo 42.9 de la Ley Hipotecaria y artículo 96 de la Ley Hipotecaria). b) Según resulta de los asientos del Registro, los consortes don J. o H. L. y doña H. L., nacida Z., adquirieron el dominio de 1/24 ava parte indivisa de la finca 12834 del término municipal de Castelló d'Empúries, mediante escritura autorizada por el Notario de Roses, don Carlos Pons Cervera, el día 28 de marzo de 1991. D).—En consecuencia se suspende la

inscripción de la precedente primera copia, por resultar los defectos indicados. Esta calificación provoca la prórroga automática del asiento de presentación en la forma prevenida por el artículo 323 de la Ley Hipotecaria. E).—Contra la precedente nota de calificación (...). Roses, veintiséis de agosto del año dos mil trece (firma ilegible y sello del Registro con el nombre y apellidos de la registradora)».

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió al Registrador de la Propiedad de Lloret de Mar número 1, don Óscar Germán Vázquez Asenjo, quien extendió nota de calificación de fecha 24 de septiembre de 2013, en la que confirmó la calificación de la registradora sustituida en su integridad.

IV

La anterior nota de calificación fue recurrida ante la Dirección General de los Registros y del Notariado por los esposos don M. J. P. N. y doña E. H., casada N., mediante escrito de fecha 25 de octubre de 2013, con arreglo a las siguientes alegaciones: «Alegaciones: Primera.—Ambas calificaciones parten de una premisa incorrecta, por incompleta y por tanto errónea.—En efecto, la calificación que se combate del Registro de la Propiedad n.º 1 de Lloret, reiterando la argumentación del Registro de Roses, parte de la premisa de que: «Atendiendo al carácter de dominio público del mar territorial y del terreno inundado por el mismo (art. 43.6 del Reglamento de Costas) (...)». Y efectivamente el precepto indicado sostiene que con carácter general será dominio público el terreno inundado por el mar, pero la disposición adicional 10.ª de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas excepciona dicho principio general para determinados casos entre los que se halla el que nos afecta. Veámoslo: Disposición adicional décima 1. Son urbanizaciones marítimo-terrestres los núcleos residenciales en tierra firme dotados de un sistema viario navegable, construido a partir de la inundación artificial de terrenos privados. 2. Las urbanizaciones marítimo-terrestres deberán contar con un instrumento de ordenación territorial o urbanística que se ajuste a las prescripciones que en materia de dominio público marítimo-terrestre se establecen en esta disposición y en sus normas de desarrollo. 3. La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se hagan sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado. b) La servidumbre de protección preexistente con anterioridad a las obras mantendrá su vigencia. No se generará una nueva servidumbre de protección ni de tránsito, en torno a los espacios inundados. c) El instrumento de ordenación territorial o urbanística deberá garantizar a través de viales el tránsito y acceso a los canales, en la forma que se establezca reglamentariamente. 4. Los propietarios de las viviendas contiguas a los canales navegables tendrán un derecho de uso de los amarres situados frente a las viviendas. Este derecho está vinculado a la propiedad de la vivienda y solo serán transmisible junto a ella. 5. Las obras para la construcción de los canales navegables y los estacionamientos náuticos a los que se refiere la letra a) del apartado 3, precisarán del correspondiente título administrativo para su realización y en ningún caso afectarán a tramos de costa que constituyan playa o espacios protegidos, de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente. [Disposición adicional décima introducida por el número cuarenta y uno del artículo primero de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de

protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas («BOE» de 30 mayo)]. Esto es, la Ley de Costas excluye del dominio público marítimo-terrestre a los terrenos de titularidad privada que hayan sido inundados como consecuencia de excavaciones que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado, que es precisamente el caso que nos ocupa en el que se puede apreciar claramente que estamos ante una finca destinada a «embarcadero» lo cual sólo es posible si previamente se excava y en ella penetra el mar procediendo a su inundación que la habilita como lugar de estacionamiento de embarcaciones. Por tanto, la finca objeto de calificación negativa no es ni puede ser dominio público marítimo terrestre al entrar de lleno en la excepción contemplada en la Disposición Adicional 10.^a de la vigente Ley de Costas. Por ello, consideramos errónea la premisa de la que parte la calificación negativa del Registrador, máxime si tenemos en cuenta que de los libros del Registro no se desprende en absoluto que conste registralmente, con carácter previo a la calificación, que la finca en cuestión sea dominio público. Si no consta previamente que sea dominio público, la Registradora no puede arrogarse la potestad de calificarla como tal porque esa potestad no forma parte de las funciones que ha de cumplir la institución registral. Su función no consiste en atribuir la propiedad, ya sea al demanio, o a la titularidad privada. Sobre este extremo se volverá más adelante. Segunda.—La calificación registral ha de basarse en los asientos del Registro.—El llamado «principio de legalidad» en el ámbito registral se hace efectivo mediante el desarrollo de la función «calificadora» por parte del Registrador de la Propiedad. Por ello ha de ser tremenda y especialmente cuidadoso cuando ejerce la función calificadora puesto que la misma asume la naturaleza propia de los llamados «actos de jurisdicción voluntaria» de manera que al Registrador se le confiere una facultad cuasi jurisdiccional que va más allá de un mero «acto administrativo». Ello obliga a extremar la diligencia en la realización de esta especial función. El ámbito y medios que pueden utilizarse en la calificación vienen definidos por los arts. 18 de la Ley Hipotecaria y 99 y 100 de su Reglamento. Transcribimos parcialmente el art. 18 LH: «Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro (...)». Por lo que respecta a los asientos del Registro como elemento que ha de tener en cuenta el Registrador al calificar el título, apreciamos que el art. 65.4 de la Ley Hipotecaria indica que en su función calificadora el Registrador atenderá «a los asientos del registro con él relacionados» entendiéndose con ello que debe contemplar los asientos del folio u hoja registral de la finca respecto la que se pretende su inscripción y los folios registrales de otras fincas que tuvieren relación con aquella. Esto es, en la calificación que se combate, el Registrador no puede sostener el carácter de dominio público de la finca objeto de la escritura de compraventa porque ello no se desprende de los asientos del Registro, ni de los de la propia finca ni los de otras relacionadas con la anterior. El Registrador, al calificar, no puede fundarse en lo que no conste en los títulos presentados y en el contenido del Registro, de manera que para calificar sólo puede hacerlo con estos dos elementos (título y asientos) y ninguno más. Siguiendo a R. S.: «las noticias particulares obtenidas por el Registrador, sea por sí o por otras personas, de palabra o por escrito o en instancia no comprendida entre los documentos presentados a registro, no puede tenerlos en cuenta el Registrador. La certeza que el Registrador haya podido adquirir por circunstancias extrañas al título presentado no pueden influir en la calificación ni por posibles conjeturas o por conocimiento de documentación extrarregistral.» Y continúa diciendo incluso que: «(...) Aunque el Registrador sospeche o tenga la seguridad de que se ha cometido un delito con ocasión del título que pretende su inscripción, ésta no puede ser negada por aquél, (...)» Por tanto, en la medida en que no consta en el Registro ninguna certeza que demuestre que la finca en cuestión es demanial, la misma debe continuar siendo, como hasta la fecha de titularidad privada, de manera que no cabe en ningún caso «inscribir previamente una concesión administrativa sobre la misma ni acreditar la modificación del deslinde que excluya la finca relacionada del dominio público marítimo-terrestre» que son

los dos elementos que se contienen en la calificación negativa combatida. No procede excluir del dominio público la finca porque: a) Según los asientos del Registro nunca ha pertenecido al mismo, y b) Según la redacción de la vigente Ley de Costas (DA 10.^a) tampoco. La prueba práctica evidente de lo anterior es que pese a que la vigente Ley de Costas data de 1988 y ya preveía el carácter de dominio público de los terrenos invadidos por el agua todos y cada uno de los anteriores registradores de la Propiedad de Roses han venido inscribiendo las sucesivas transmisiones de fincas como la que nos ocupa, sencilla y llanamente porque la normativa reguladora de la función registral no les permite hacer otra cosa en base a un elemental principio de seguridad jurídica. Recordemos que desde el año 1988 ha habido miles de transmisiones como la que nos ocupa y todas ellas han sido objeto de inscripción sin problema alguno. Es más, la propia Ley de Costas prevé expresamente la posibilidad de acceso del carácter demanial de los bienes al registro a través del deslinde tal y como establece el apartado segundo del art. 13 de la Ley de Costas, «la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determine reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración preceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente». Así, la Administración del Estado podría haber solicitado y obtenido del Registro de la Propiedad la anotación preventiva de la resolución de aprobación del deslinde de acuerdo con el art. 13.2 de la Ley y el art. 29 del Reglamento, sin que lo haya realizado hasta el día de hoy por lo que no puede beneficiarse de su propia falta de diligencia. La redacción de los arts. 4, 5 y 6 del Reglamento Hipotecario efectuada como consecuencia del Real Decreto 1867/1998 permite claramente la inscripción de los bienes de dominio público pertenecientes a las Administraciones Públicas. Así, el art. 4 establece que serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a que pertenezcan, y por tanto, los de las Administraciones públicas y los de las entidades civiles o eclesíásticas. En virtud del art. 5 del RH los bienes de dominio público también podrán ser objeto de inscripción conforme a su legislación especial, lo cual supuso en su día una verdadera novedad eliminando la tradicional exclusión de la protección registral de los bienes demaniales adaptándose a las nuevas tendencias doctrinales y legislativas. El art. 6, redactado conforme al Real Decreto aludido, establecía que si un inmueble de propiedad privada adquiere la naturaleza de bien de dominio público, se hará constar esta circunstancia en la inscripción del título de expropiación, deslinde, cesión obligatoria o cualquier otro del que resulte tal condición. En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.^a) de 31 de enero de 2001 consideró obligatoria la inscripción de los bienes de dominio público y de los demás bienes inmuebles y derechos reales pertenecientes a las Administraciones Públicas, al invadirse el ámbito del régimen jurídico de los bienes de dominio público reservado a la Ley. De todo lo cual se deduce que si no consta inscrito el carácter demanial de la finca objeto de este recurso, la misma ha de considerarse de titularidad privada a todos los efectos. Tercera.—El reconocimiento expreso de la titularidad privada y no demanial de la parcela se produce «ope legis» 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 costas.—Como se ha dicho, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, ha clarificado en aras a la seguridad jurídica, la titularidad de los terrenos artificialmente inundados. Dice su preámbulo (apdo. III) que los terrenos inundados artificialmente «no pasarán a ser dominio público». Cuando indica que no pasarán significa que no serán nunca dominio público, ni antes ni ahora. Por ello modifica el redactado de la Ley de Costas de 1988 introduciendo una DA 10.^a cuyos efectos han de entenderse predicados desde que se promulgó tal ley en 1988 y no sólo desde la entrada en vigor de la Ley 2/2013. Recordemos que el Preámbulo de una ley sirve, entre otros aspectos, como guía interpretativa del resto del articulado y como elemento de expresión libre de la voluntad del legislador en la materia legislada. En consonancia con el principio enunciado en el Preámbulo, el apdo. 41.1 del art. 1 de dicha

ley introduce en la Ley de Costas de 1988 la DA 10.^a antes transcrita que confiere un tratamiento específico a las urbanizaciones marítimo-terrestres, entre ellas, la Marina de Empuriabrava, reconociendo múltiples y relevantes derechos a los propietarios de terrenos ubicados en ellas. En concreto, preceptúa que: –Todos los garajes náuticos individuales que se hallan en las parcelas que colindan con los canales de las urbanizaciones marítimo-terrestres (conocidos comúnmente como «retranqueos») quedan fuera del dominio público marítimo-terrestre. Por tanto, los propietarios de las parcelas mantienen la propiedad privada y no demanial de tales garajes. –También quedan fuera del dominio público marítimo-terrestre los denominados «puertos privados», que se definen como parcelas de propiedad privada, colindantes con el canal, que se han inundado artificialmente y que se destinan a estacionamiento colectivo y privado. Igualmente, pues, los propietarios de estos «puertos privados» conservan su propiedad. –Se reconoce a los titulares de las parcelas confrontantes a canal, el derecho de uso de los amarres existentes frente a la vivienda, derecho que está vinculado a la propiedad y sólo será transmisible con ella. –Se reconoce que en toda la Marina de Empuriabrava desaparece la servidumbre de tránsito (franja de 6 metros situados tierra adentro desde el borde del canal), que debía dejarse libre. Esta normativa tiene un impacto directo y de capital importancia sobre la urbanización marítimo-terrestre de Empuriabrava, y específicamente sobre la finca objeto del presente recurso por cuanto que determina «ope legis» que la misma es de titularidad privada puesto que indica que no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado. Por tanto, por ministerio de la ley, este tipo de terrenos siguen siendo de titularidad privada y no puede predicarse en modo alguno su naturaleza demanial. Cuarta.–Imposibilidad de supeditación a deslinde.–inseguridad jurídica.–La calificación negativa que ahora se combate parece pretender supeditar la inscripción de la escritura al hecho de que los otorgantes acrediten: «la modificación del deslinde que excluya la finca relacionada del dominio público marítimo terrestre». Con ello parece querer transmitir la idea que ya existe un deslinde realizado que ha de modificarse cuando ello ni real ni registralmente es así. En efecto, registralmente no hay constancia alguna de inscripción de ningún deslinde y mucho menos de alguno que sostenga que la parcela en cuestión es dominio público. Esta pretensión del Registro choca frontalmente con el art. 18 de la Ley Hipotecaria antes comentado que obliga al registrador a inscribir con los datos que le proporcionan los asientos del Registro. No hay ningún asiento registral que publicite la existencia de deslinde alguno respecto la parcela en cuestión. A mayor abundamiento de lo expuesto, el único deslinde que se realizó en los ya 25 años de vigencia de la Ley de Costas referido a la zona de Empuriabrava que se concluyó mediante la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 20 de enero de 2010 está anulado por la reciente Sentencia de 16 de Mayo de 2013 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Por tanto a día de hoy, no hay deslinde alguno que «modificar» por lo que las determinaciones de la calificación negativa realizada por el Registro de Roses son de imposible cumplimiento. Realizar otro deslinde, con la complejidad técnica, la extensión del trabajo y la oposición social que comporta se antoja hoy una tarea titánica difícilmente realizable, puesto que si el anterior deslinde costó 22 años hacerlo y ha acabado siendo anulado por los tribunales, un nuevo deslinde podría tardar otro tanto y acabar de igual manera, no siendo razonable dejar sin cobertura registral las sucesivas transmisiones de bienes y derechos que se produzcan en el ámbito de Empuriabrava. La institución registral ha de ofrecer soluciones que permitan hacer desaparecer la situación de inseguridad jurídica que está provocando la decisión de la Registradora de la Propiedad que expulsa de la protección registral a miles de propietarios en tanto no se realice un deslinde nada probable. No puede condenarse a «vagar» por el limbo extrarregistral (extra vagantes) a cientos o miles de escrituras que se otorgarán en los próximos años en la zona, puesto que los ciudadanos no dejarán de comprar, vender, fallecer y en suma transmitir derechos reales sobre los bienes pertenecientes al ámbito de Empuriabrava. Quinta.–El principio de jerarquía normativa.–Sabido es que los

reglamentos quedan supeditados al contenido de las leyes, por ello, no entendemos aplicable el art. 43.6 del reglamento de Costas tal y como pretende la Registradora sin tener en cuenta que su contenido debe adecuarse necesariamente a los preceptos de la Ley de Costas en su redacción derivada de la Ley 2/2013 de constante mención. Tal principio de jerarquía se desprende de los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española de 1978, del artículo 1.2 del Código Civil y el artículo 51 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableciendo todos y cada uno de los preceptos mencionados que las normas de rango inferior no pueden contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior. Por todo ello, es incuestionable que el referido principio constituye una garantía para el particular en tanto que la Administración debe someterse a la Ley y a la prevalencia de los mandatos de la misma sobre las disposiciones emanadas de la Administración. En síntesis, la Ley de Costas, según su última redacción, debe ser la que prevalezca ante el Reglamento e, igualmente, ante la posible Orden Ministerial que apruebe el nuevo «deslinde», que en todo caso deberán respetarla. Se convierte así en la norma crucial a tener en cuenta en el momento de realizar la inscripción por parte del Registro de la Propiedad. En caso contrario, no sólo se estaría vulnerando el principio de jerarquía normativa aquí expuesto, sino que también se quebraría el de seguridad jurídica que lleva implícito y la estabilidad del ordenamiento jurídico. Todo ello con base en los siguientes, Fundamentos de Derecho: I.–Del recurso (...).–Que conforme al art. 38.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan. b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio. c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes. Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros. Además, la posibilidad de interponer tal recurso es conocida por el registrador, ya que en la propia calificación informa de lo siguiente: «Contra la calificación negativa del registrador sustituido podrá interponerse recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado en la forma y según los trámites recogidos en el artículo 324 y siguientes de la L.H.» II. –Sobre el fondo del asunto.– Ley 22/1988, 28 julio, de Costas. –En concreto, Disposición adicional 10.^a & Ley 2/2013 de protección del litoral y de reforma de la Ley de costas. · Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. · Artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española de 1978, artículo 1.2 del Código Civil y artículo 51 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la Ley Hipotecaria. - En concreto, artículo 18. Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario. - En concreto, artículos 99 y 100. · Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de mayo de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, (JUR/2013/174963)».

V

La Registradora emitió informe el día 25 de noviembre de 2013 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 132 de la Constitución; 1, 3, 9 y 18 de la Ley Hipotecaria; 51 y 98 del Reglamento Hipotecario; 6, 1271 y 1275 del Código Civil; 3, 4, 7, 8, 9, 21, 31, 64 y 70 y disposiciones transitorias primera y cuarta de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; los artículos 10, 11, 12, 29, 30, 31, 35 y 43.6 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre; la Ley de Costas de 26 de abril de 1969; el artículo 41 y disposiciones adicionales segunda, sexta y séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; los artículos 3, 4, 5, 6 y 30 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 1, 2, 44, 51.5, 60, 94, 96 y 100 de la Ley de Puertos 5/1998, de 17 de abril, de Cataluña; 20, 23, 27, 29 y 31 y disposición transitoria primera del Decreto 17/2005, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Marinas Interiores de Cataluña; la Resolución de 24 de noviembre de 2010 del director general de Puertos, Aeropuertos y Costas de la Generalidad de Cataluña por la que se aprueba el Reglamento de Explotación y Policía de la marina de Empuriabrava; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de octubre de 2008, 18 de agosto de 2010 y 8 de agosto de 2011; así como las Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991 y del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1979, 17 de julio y 16 de octubre de 1996, 19 de febrero y de 27 de mayo de 1998, 19 de mayo de 1999, 4 de abril de 2000, 4 de abril de 2001, entre otras.

1. En el presente recurso se pretende la inscripción de una escritura de compraventa de la participación de una veinticuatroava parte indivisa de la finca registral número 12.834 del Registro de la Propiedad de Roses número 2, que aparece descrita en el Registro de la Propiedad en los siguientes términos: «Urbana: Parcela de terreno sita en el término municipal de Castelló d'Empúries, procedente de la denominada B-Diez del Sector Valira, en la Urbanización Empuriabrava, destinada a embarcadero. Tiene una superficie de trescientos ochenta y tres metros, cuarenta decímetros cuadrados. Linda: Norte, resto de finca de que se segrega; Sur, Canal Valira; Este, parcela número B'-B del mismo Sector; y Oeste, parcela letra A del mismo Sector.»

En cuanto a la calificación y naturaleza jurídica de la participación indivisa objeto de la transmisión, de la escritura calificada resultan los siguientes extremos relevantes para la resolución del presente recurso:

a) En el Expositivo I, en el apartado relativo a «Información registral», se transcribe parcialmente la nota de información registral continuada de 12 de julio de 2013 en la que figura la siguiente advertencia: «Advertencia de costas: De conformidad con el 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 asientos del Registro de la Propiedad. De conformidad con el artículo 9 de la Ley de Costas de 28 de julio de 1988: 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...».

b) En el mismo Expositivo I, figuran las siguientes manifestaciones en relación con la situación física y jurídica de la finca vendida: 1.º «libre de especiales deberes o afecciones urbanísticos, excepto los que pudieran resultar de su ubicación en la Urbanización Marina Empuriabrava, sujeta al Reglamento de Marinas Interiores, RD 17/2005, de fecha 8 de febrero, que las regula, a la Ley 5/1998, de Puertos de Cataluña y a su propio

Reglamento»; y, 2.º «Amarre en puerto privado: el amarre consiste en una participación indivisa en una finca que fue parcialmente inundada a tal efecto y que, si bien luego fue afectada por una delimitación del dominio público marítimo-terrestre (con un resto emergido fuera de dicho dominio), nunca inscrita en el registro de la propiedad, en la actualidad ha sido excluida del mismo pues, con arreglo a la nueva Ley de Costas (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas): “no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado», y «las personas que, a la entrada en vigor de esta Ley, sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la misma, serán reintegrados en el dominio de dichos bienes, una vez sean revisados los correspondientes deslindes, conforme la DA 2.ª»».

c) En la estipulación cuarta («Condiciones de la entrega») la parte compradora declara conocer el estado físico y características urbanísticas de la finca «y, muy en particular, declara estar plenamente informada acerca de la situación jurídica de la finca destinada a amarre».

d) Finalmente, figura incorporada a la escritura certificación expedida por un apoderado de «Port d'Empuriabrava, S.A.», entidad concesionaria de la Marina d'Empuriabrava, en la que se acredita que constan en el Registro de Usuarios de dicha Marina los vendedores como titulares de un «derecho preferente de uso y disfrute sobre una superficie de espejo de agua... en Sector Valira B'10... que da derecho a atracar una embarcación de recreo».

A su vez, en el expediente consta la siguiente documentación aportada por la registradora junto con su preceptivo informe:

a) Oficio de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (Servicio Provincial de Costas de Girona) de 31 de enero de 2011 dirigido al Registro de la Propiedad de Roses número 2, por el que se notifica la aprobación del deslinde de los bienes del dominio público marítimo-terrestre del tramo de costas de unos cuarenta y siete mil ochocientos seis metros de longitud, de la Marina Interior de Empuriabrava, en el término municipal de Castelló d'Empúries (Girona), mediante Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010.

b) Oficio de la Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña de 26 de octubre de 2009 dirigido al citado Registro de la Propiedad, por la que en relación con la notificación de diversas inscripciones en el Registro de la transmisión de fincas registrales situadas en la urbanización marítimo-terrestre de la citada marina, se informa que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre puertos y otras infraestructuras de transporte que no tengan la calificación de interés general; que la Marina de Empuriabrava se rige por los artículos 94 y siguientes de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña y por el Decreto 17/2005, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Marinas Interiores de Cataluña; que las marinas interiores disponen de una red de canales interiores que, de acuerdo con la normativa citada y el artículo 43.6 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, tienen naturaleza jurídica de dominio público marítimo-terrestre desde el momento en que dicha red de canales se conecta con el mar territorial; y que en relación con los amarres, teniendo en cuenta su naturaleza de dominio público, de acuerdo con el artículo 60 en relación con el 100 de la citada Ley de Puertos de Cataluña, se han de inscribir en el Registro de la Propiedad las transferencias de los derechos de su uso y disfrute.

c) Informe emitido por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar el 3 de agosto de 2010, en trámite de alegaciones en el recurso interpuesto contra la calificación negativa en relación con la solicitud de inscripción de la participación indivisa de una finca destinada a amarre atendiendo al carácter de dominio público del mar

territorial, a su titularidad estatal y a no constar previamente inscrita la pertinente concesión administrativa en el Registro, en el que se concluye estimando acertada la denegación de la citada inscripción. Con dicho informe se adjunta copia de la autorización a la entidad «Ampuriabrava, S.A.» de la explotación de la marina, acordada el 31 de julio de 1980, en la que expresamente se preveía que «todos los canales interiores, con sus aguas y cajeros, tienen el carácter de dominio público». En este sentido la denominada «condición adicional» del pliego del título concesional textualmente dice: «De acuerdo con lo establecido y definido en el art. 1.º de la ley de puertos de 1928 y en el art. 1.º de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas, el dominio público sobre el mar territorial queda extendido a los canales y radas interiores hasta donde sean utilizables para la pesca o la navegación... Como consecuencia de lo anterior, las palancas o pantalanés de atraque y todas las demás obras que se realicen en los canales y radas interiores tendrán el carácter de obras realizadas en el dominio público».

Dicha concesión administrativa fue inscrita, como finca especial, bajo el número 23.772 del Registro de la Propiedad de Roses número 2, en cuya finca registral consta inscrito igualmente la Resolución de 24 de noviembre de 2010 del Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas de la Generalitat de Cataluña por la que se aprueba el Reglamento de Explotación y Policía de la Marina de Empuriabrava.

La registradora suspende la inscripción por el siguiente motivo: «atendiendo al carácter de dominio público del mar territorial y del terreno inundado por el mismo (artículo 43.6 del Reglamento de Costas) no procede la inscripción de la transmisión de la propiedad de la participación indivisa de 1/24 ava parte de la finca registral 12834 por constituir punto de amarre y no constar previamente inscrita la correspondiente concesión administrativa en el Registro de la Propiedad o acreditar la modificación del deslinde que excluya la finca relacionada del dominio público marítimo terrestre».

Por su parte, el recurrente basa su impugnación, en síntesis, en las siguientes alegaciones: 1.º La calificación parte de la premisa errónea de considerar la finca cuya participación indivisa se transmite de dominio público, en base al artículo 43.6 del Reglamento de Costas, que establece con carácter general el carácter de dominio público de los terrenos inundados por el mar, olvidando que la disposición adicional décima de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece excepciones a dicho regla general, excepciones que considera aplicables al presente supuesto; 2.º La calificación registral debe basarse en los asientos del Registro, y en el presente caso de los asientos de éste no se desprende el carácter de dominio público de la finca al no haberse inscrito ningún deslinde administrativo que así lo determine, por lo que debe prevalecer el dominio privado inscrito en el Registro; y 3.º El deslinde del dominio público marítimo-terrestre en la zona de Empuriabrava, aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 20 de enero de 2010, fue anulado por Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de mayo de 2013.

2. El debate objeto del presente recurso reviste una indudable complejidad jurídica, como lo prueban los distintos procedimientos judiciales a que ha dado lugar, y el entrecruzamiento que en el mismo se produce entre normas de Derecho público y privado aparentemente antagónicas, y entre disposiciones estatales y autonómicas, así como por la superposición de distintos regímenes legales por los sucesivos cambios que en la evolución normativa de la materia se han producido, y finalmente por la propia singularidad del objeto físico sobre el que se proyectan tales normas (marina interior). Conviene por ello, comenzar precisando tres aspectos de la cuestión: 1.º La naturaleza jurídica de las urbanizaciones marítimo-terrestres, en particular de la marina interior de Empuriabrava; 2.º La delimitación competencial normativa del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre tales marinas interiores; y, 3.º La legislación aplicable.

En cuanto a la primera cuestión, la marina interior de Empuriabrava, ubicada en el término municipal de Castelló d'Empuries (Girona), está formada por parcelas terrestres y por canales dragados por los que entra agua totalmente salina procedente del mar territorial, respondiendo a la definición que de las marinas interiores ofrece el artículo 2 de la Ley de Puertos de Cataluña de 17 de abril de 1998 que las define como un conjunto de

obras e instalaciones necesarias para comunicar permanentemente el mar territorial con terrenos interiores de propiedad privada o de la Administración Pública, a través de una red de canales, con la finalidad de permitir la navegación de las embarcaciones deportivas a pie de parcela, dentro del marco de una urbanización marítimo terrestre. Como señaló la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera) de 23 de noviembre de 2012, la marina interior de Empuriabrava, en la que se enclavan la finca y amarre transmitidos por la escritura calificada, fue construida en 1968 sobre una zona de humedales, y mediante Orden Ministerial de 31 de julio de 1980 se autoriza la explotación de la marina y se legalizan las obras realizadas, en aplicación de la Ley 55/1969 sobre puertos deportivos, consistentes en diques y canal de entrada desde el mar, dársenas para atraque de embarcaciones deportivas y de recreo y los canales interiores. Actualmente la gestión y explotación de la marina interior corresponde, en régimen de concesión administrativa, a la compañía «Port d'Empuriabrava, S.A.» de conformidad con lo establecido en la autorización del Consejo de Ministros de 24 de julio 1989 y en la Resolución del director general de Puertos y Transportes del Departamento de la Generalitat de Cataluña de Política Territorial y Obras Públicas de 30 de noviembre de 2005.

En cuanto a la competencia estatal y autonómica en la materia, es cierto que la Marina de Empuriabrava es una instalación portuaria adscrita a la Generalitat de Cataluña, sobre la cual ésta ostenta competencias exclusivas, como recoge el Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 140.1, y que fue traspasada a la Generalitat de Cataluña mediante el Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre. Pero es igualmente cierto que, como han señalado los tribunales, dicha competencia no empece la concurrente del Estado para delimitar el dominio público marítimo-terrestre, que es un dominio de titularidad estatal (vid. artículo 3.1 de la Ley de Costas). En este sentido, la citada Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de noviembre de 2012, partiendo del dato de que la Constitución, en su artículo 148.1.6.^a, permite que las Comunidades Autónomas asuman las competencias en la materia relacionada con «Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales», competencia que fue asumida inicialmente por la Comunidad Autónoma de Cataluña en el artículo 9.15 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, y tras afirmar que la competencia autonómica en materia de puertos se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla (Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984), aclara que «ello no significa que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otras competencias distintas como por ejemplo, la delimitación del dominio público marítimo terrestre. De modo que en los puertos deportivos, de competencia autonómica, resulta compatible la permanencia en el demanio estatal de la franja de terrenos que aquéllos ocupan con la titularidad de la Comunidad Autónoma de las obras y de la gestión de las actividades que tiene encomendadas. Se trata, sin duda, de la concurrencia en un mismo espacio físico de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos, abordada en numerosas sentencias del SSTC 77/1984, de 3 de julio, puertos; 149/1991, de 4 de julio, costas; 36/1994, de 10 de febrero, Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, Ley del suelo; 40/1998, de 19 de febrero, puertos de interés general, y especialmente relevante para el caso actual es la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del Estado y de la marina mercante)». Esta doctrina permite entender, como señala la misma Sentencia, que el artículo 18.3 del Reglamento de Costas atribuya al Estado en los puertos e instalaciones portuarias, cualquiera que sea su titularidad, la práctica del deslinde del dominio público marítimo-terrestre, con sujeción a lo establecido en la Ley de Costas y de este Reglamentos, «sea o no coincidente con la delimitación de la zona de servicio portuario», lo que incluye la delimitación no solo de la línea de deslinde sino también de las servidumbres existentes.

Por ello, concluye la Sentencia, que la regulación autonómica en materia de puertos (contenida en la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña y en el Decreto 17/2005, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de marinas interiores de Cataluña), debe ser interpretada y aplicada con pleno respeto a la distribución competencial existente.

Esta conclusión sobre el reparto competencial permite ya fijar al marco normativo en que se desenvuelve la cuestión debatida en el presente expediente, integrada tanto por normas de carácter estatal, como por normas de carácter autonómico (vid. disposiciones citadas en los «Vistos») que habrán de ser interpretadas conjuntamente atendiendo al esquema de distribución competencial indicado, en el que la delimitación del espacio físico que integra el «litora maris» o dominio público marítimo-terrestre corresponde al Estado, entendiendo dicha delimitación al tiempo como «quaestio iuris» y como «quaestio facti».

3. La siguiente consideración que se debe abordar para avanzar en la resolución del presente recurso es la relativa al ámbito temporal de las normas aplicables, partiendo de cuatro hitos cronológicos: la construcción de la Marina de Empuriabrava en 1968, su legalización en forma de concesión administrativa mediante Orden Ministerial de 24 de julio de 1980, su deslinde mediante nueva Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010, y el otorgamiento de la escritura de compraventa calificada de 16 de julio de 2013, fechas que corresponden a otros tantos períodos de vigencia de distintas normas en la materia. Para mejor apreciar la densa evolución normativa en esta materia conviene ponerlo en perspectiva, para lo que resulta de preciosa ayuda el resumen de la evolución histórica del régimen jurídico de la zona marítimo-terrestre que hace la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (Sección Quinta) de 28 de mayo de 2010, siguiendo, a su vez, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1981, en los siguientes términos: «las especiales y singulares características del “demanio” marítimo, que es un demanio natural cuya calificación y tratamiento arrancan del viejo corpus iuris civilis. En éste se estableció una distinción muy clara entre las cosas de uso público, es decir, las que sirven para el uso del pueblo y las cosas que están en el caudal del pueblo o en el patrimonio del fisco. En las primeras, figuraban el agua y el aire, el mar y el litoral del mar. Las res in uso público eran consideradas: a) “Res nullius”; b) “Res communes omnium; c) “Res publicae juris gentium”. Mediante la triple técnica de este tratamiento los juristas romanos consiguieron la obtención de unos efectos determinados para el establecer el régimen del “litora maris”. Al calificarlo de “res nullius” proclamaban la insusceptibilidad de aprobación, y, por lo tanto, la de ser objeto de propiedad privada. Al considerar las riberas del mar como “res commune omnium” destacábase la característica de “uso público”. Al someterlas el “iuris gentium” se las colocaba bajo el régimen de la tutela pública. El sistema aparece consagrado en las Instituciones del Emperador Justiniano, y el Libro segundo, Título uno, cinco. Este sistema fue íntegramente recibido por nuestro Derecho Histórico, Leyes 3.^a y 4.^a, Título 28, de la Partida 3 y permanece hasta el siglo XIX. El proyecto de 1851 es fiel a estos principios y en el art. 386 núm. 1.º disponía que pertenecen al Estado los puertos, las radas, ensenadas, y costas del territorio español en la extensión que determinan las Leyes especiales. Cuando los afanes de la codificación cristalizaron se promulga la primera Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866. Y en el art. 1 de esta Ley se recoge la primera enérgica formulación del “demanio” marítimo al disponer que son del dominio nacional y uso público: Primero: Las costas o fronteras marítimas del territorio español, con sus obras, ensenadas, calas, radas, bahías y puertos. Segundo: El mar litoral o bien la zona marítima que ciñe las costas en toda la anchura determinada por el Derecho Internacional. Tercero: Las playas. Este sistema experimenta una modificación al ser elaborada y promulgada la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880. Y cuando se promulga el Código civil, el art. 339 núm.1.º, respetuoso con la tradición romana y con nuestro Derecho Histórico, declara que pertenecen al dominio público los bienes de uso público, entre los que enumera las riberas, playas, radas y otros análogos. En esta enumeración “riberas, y otros análogos”, se encuentran indudablemente comprendidos la zona marítimo-terrestre, definida en el núm. 1.º de la vieja Ley de 7 de mayo de 1880,

como el espacio de las costas y fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales donde no lo sean; zona que se extiende por las márgenes de los ríos hasta el sitio que lo sean navegables o sean sensibles las mareas. Esa misma definición la recoge el ap. 2.º art. 1 de la vigente [entonces] Ley de Costas de 26 de abril de 1969. La recepción de esta institución jurídica lo consagra con el valor y consecuencias inherentes al rango de la Ley que la sanciona, el art. 132, párr. 2.º de nuestra Constitución de 27 de diciembre de 1978. Si la zona marítimo-terrestre es un bien de dominio público, y el Código civil en su art. 339 núm. 1.º precisa que tales bienes pertenecen al uso público, el régimen jurídico de tal institución ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, tal como proclama el párr. 1.º art. 132 de la moderna Constitución Española. Al enfrentarse con los problemas derivados de la aplicación del núm. 1.º art. 339 del Código civil, esta Sala ha elaborado una reciente y aleccionadora doctrina legal contenida en las SS. 28 de noviembre de 1973, 3 de junio de 1974, 7 de mayo de 1975, 23 de abril, 25 de octubre y 2 de diciembre de 1976. Por lo que es al particular y no al Estado, a quien incumbe probar los hechos obstativos, que no se pueden fundamentar en la simple inscripción registral de la finca, porque tales bienes están fuera del comercio de los hombres, son inalienables e imprescriptibles, y llevan en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad. Las de 28 de noviembre de 1973, insiste en este tratamiento. La Sentencia de 7 de mayo de 1975. La Sentencia de esa Sala de 23 de abril y 25 de octubre de 1976. En igual sentido, se pronuncia la de 2 de diciembre de 1976. Y finalmente la más reciente de 19 de diciembre de 1977.»... «En el Motivo precedente quedó reflejado el panorama de la tradición del Derecho Romano y de nuestro Derecho Histórico que negaba a las playas y riberas del mar la posibilidad de apropiación, y únicamente reconocían a los particulares el derecho al aprovechamiento, nunca al dominio de los terrenos integrados en tales espacios geográficos, mediante el otorgamiento de la correspondiente “Licencia de príncipe”, hoy hablaríamos de concesión...».

En esta evolución histórica hay que situar la Orden de 24 de julio de 1980, que legalizaba las obras de apertura al mar de los canales interiores de la urbanización de Empuriabrava, bajo la vigencia de la Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas, cuyo artículo 1 incluía en la categoría de los bienes de dominio público: «2. La zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo... Esta zona se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas», «3. El mar territorial que ciñe las costas o fronteras del territorio nacional con sus ensenadas, radas, bahías, abras, puertos y demás abrigos utilizables para pesca y navegación», y «4. El lecho y el subsuelo del mar territorial...».

La apertura al mar de los canales interiores de Empuriabrava determinó que los mismos pasaran a ostentar las características propias del dominio público costero conforme a la delimitación del mismo contenida en el citado artículo 1 de la Ley de Costas de 1969. Así lo afirmó expresamente, en relación con la citada marina interior, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de octubre de 1979 que resolvió un recurso contra el acuerdo del Ministerio de Obras Públicas de 30 de octubre de 1976 en la que se declaraba automáticamente extendido el dominio público del mar territorial a las radas interiores de la citada urbanización hasta donde fueran utilizables para la pesca y navegación, con independencia de que con anterioridad hubiesen sido de dominio privado, exigiéndose en virtud de dicha declaración que la sociedad concesionaria solicitase la legalización de la utilización de las obras llevadas a cabo (legalización que se obtuvo mediante la Orden de 24 de julio de 1980).

La citada Sentencia resuelve el litigio declarando que «...resultando que la entidad Ampuriabrava, S.A., construyó en terrenos de su propiedad, en la Urbanización Ampuriabrava del golfo de Rosas, término municipal de Castelló d'Empúries, una amplísima red de canales que hacía posible la práctica del deporte náutico a pie de parcela, para lo que era completamente necesario el encauzamiento navegable de la

desembocadura del drenaje de la urbanización y, con tal fin, la mencionada Sociedad solicitó la oportuna concesión, que le fue concedida por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 29 de noviembre de 1968 (...) en el supuesto de autos no estamos en presencia de una declaración de propiedad, ni de una declaración de titularidad dominical pública de carácter constitutivo, que ignorara y desnaturalizase una titularidad anterior, sino que, a través de las precitadas resoluciones, aquí impugnadas, el M.º Obras Públicas, en perfecta sincronía y adecuación con los arts. 1.º de la Ley de Puertos y de la Ley de Costas, se limita a declarar «que el dominio público sobre el mar territorial quedó automáticamente extendido a los canales y radas interiores de la urbanización proyectada, hasta donde son utilizables para la pesca y navegación...», no porque así lo entienda dicho Ministerio, dando valor constitutivo a su manifestación, sino porque así lo dispone la preceptiva al respecto, en cuanto que, basta ver los dos citados artículos primeros de la Ley de Puertos y de Costas para ver, de una manera inequívoca y fehaciente, como el mar litoral o la zona marítimo-terrestre se extiende a las ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para pesca y navegación, de suerte que las leyes citadas atribuyen al dominio público, como zona marítimo-terrestre o mar litoral, los cauces de los tramos del mar litoral que entren en tierra y mar y sean susceptibles de navegación, lo que implica «ipso iure» la titularidad demanial de los canales de la urbanización de la sociedad recurrente, una vez que ellos forman parte integrante del mar litoral o zona marítimo-terrestre (.../...) los artículos primeros de las Leyes de Costas y Puertos, siendo estas Leyes y no el M.º Obras Públicas los que declaran, como tales bienes públicos, los canales y radas construidos, y ello por venir a formar parte del mar litoral o zona marítimo terrestre, incorporación que les otorga carácter demanial, con independencia, claro está, de la posible titularidad privada de los terrenos sobre los que se construyeron, cambio de titularidad, que no lo hace ni puede hacerlo la Administración, sino la propia Ley, en cuanto que, si esos terrenos forman parte del mar litoral o zona marítimo terrestre... cambio de naturaleza que, por otro lado, no implica sino una consecuencia lógica de la concesión otorgada en su día a la Entidad recurrente, que buscaba la penetración física del mar litoral en sus dominios, lo que entrañaba también la penetración jurídica del estatuto que rige el mar litoral según nuestro ordenamiento jurídico, no debiendo olvidarse la realidad de la imposibilidad de privatizar la propiedad del mar, ni de su lecho o costas que baña, en cuanto que ha de estarse a la regulación general de su uso que permite, cual es el caso, su utilización especial mediante concesión, sujeto en todo al dominio eminente del Estado... y, a mayor abundamiento, no se puede prescindir de que las obras autorizadas por la Orden de 29 octubre 1968, por virtud de la cual se otorgaba a la sociedad recurrente la correspondiente concesión para el encauzamiento de la desembocadura del drenaje de la urbanización de autos, no permitirán ni la cesión de dominio público, ni tampoco las facultades demaniales del Estado... de ahí el que la concesión suscitada se otorgase a título de precario y sin cesión de dominio público, por lo que, la ocupación de las dependencias de dominio público (zona marítimo terrestre y su litoral), autorizada a la sociedad recurrente previamente el pago de un canon anual, ni significó traspaso de su titularidad ni renuncia a los derechos demaniales que atribuye al Estado, con carácter eminente, el art. 1.º de la Ley de Costas».

En congruencia con estos pronunciamientos la posterior Resolución del Consejo de Ministros de 24 de julio de 1980, dictada a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Dirección General de Puertos y Costas, mediante la que se legalizaron las obras realizadas (consistentes en diques y canal de entrada desde el mar, dársenas para atraque de embarcaciones deportivas y de recreo y los canales interiores) y se autorizó la explotación de la Marina de Ampuriabrava, con aplicación de la Ley 55/1969 sobre puertos deportivos, declara expresamente que: «De acuerdo con lo establecido y definido en el art. 1º de la Ley de Puertos de 1928 y en el art. 1º de la Ley 28/1969 sobre Costas, el dominio público sobre el mar territorial queda extendido a los canales y radas interiores hasta donde sean utilizables para la pesca o la navegación... Como consecuencia de lo anterior, las palancas o pantalanés de atraque y todas las demás obras que se realicen en los canales y radas interiores tendrán el carácter de obras realizadas en el dominio

público». En congruencia con ello, en la citada autorización de construcción y explotación, que se otorga por plazo de cincuenta años, se declara que la misma «no implica cesión del dominio público ocupado, ni de las facultades dominicales del Estado» (cláusula 1.ª), que «no podrá destinarse el dominio público ocupado, ni las obras en él ejecutadas, a usos distintos de los expresados en esta Orden» (cláusula 11.ª), y que «cuando por vencimiento del plazo de la autorización, se produzca la reversión, quedarán automáticamente extinguidos los derechos reales o personales que pudieran ostentar terceras personas sobre el dominio público ocupado y las obras e instalaciones objeto de reversión». Esta autorización consta inscrita como finca especial de parte de la concesión administrativa para la explotación de la denominada «Marina de Empuriabrava», término municipal de Castelló d'Empúries (Girona), bajo el número de finca registral 23.772 del Registro de la Propiedad de Roses número 2.

Queda, por tanto, fuera de duda que los canales y pantalanos de la marina interior de Empuriabrava fueron desde su origen bienes de dominio público marítimo-terrestre. Queda así desvirtuada la primera premisa en la que se basa la tesis impugnativa del recurrente al afirmar que la finca de la que se transmite una participación indivisa en el título calificado no ha sido nunca de dominio público. Como afirma el propio recurrente en su escrito de interposición «se puede apreciar claramente que estamos ante una finca destinada a «embarcadero» lo cual sólo es posible si previamente se excava y en ella penetra el mar procediendo a su inundación que la habilita como lugar de estacionamiento de embarcaciones», dato que consta en el título y en el Registro, por lo que no sólo puede sino que debe ser tenido en cuenta por la registradora al calificar (cfr. artículo 18 de la Ley Hipotecaria).

4. La calificación demanial que correspondía a los canales de la marina interior de Empuriabrava, y por tanto a la finca y amarre a que se refiere este expediente, con arreglo a la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 y la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, no varía sino que se confirma con la entrada en vigor de la nueva Ley 22/1988, 28 julio, de Costas, y su Reglamento aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que desarrolla en esta materia el mandato del artículo 132.2 de la Constitución española de 1978, conforme al cual «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». En concreto el artículo 3 de la Ley de 1988 incluye en el dominio público marítimo-terrestre no sólo la ribera del mar (zona marítimo-terrestre y playas), sino también «2. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo...», y en el artículo 4.3 comprende expresamente en dicho dominio público estatal «los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa». En relación específicamente con las urbanizaciones marítimo-terrestres, este precepto legal aparece desarrollado por el artículo 43.6 del Reglamento, en el sentido de que «la realización de obras, tales como marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos, hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos que con anterioridad a dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección, producirá los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre...».

Así mismo la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña, tras definir en su artículo 2 la marina interior, y partiendo del carácter demanial de los canales y entrantes de parcela que formen parte de la misma, establece que la construcción, gestión y explotación de una marina interior requiere el correspondiente título concesional (artículo 96.1), que los propietarios de las parcelas colindantes con la red de canales tienen un derecho preferente a la cesión del uso y disfrute de los puntos de amarre vinculados a tales parcelas (artículo 97.2), que los contratos por los que se cede el uso y disfrute de lugares de amarre confieren un derecho de uso preferente, en los términos que establezca el Reglamento general de explotación y policía de los puertos de Cataluña (artículo 60.3), y que el concesionario deberá inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad, junto con el Reglamento de explotación y el régimen jurídico de la comunidad

de usuarios de la marina interior, con indicación de los elementos en que se divide, incluyendo los puntos de amarre y la superficie de agua abrigada de cada una (artículo 100.1). Inscripción (tanto de la concesión como del Reglamento de explotación) que en el caso de la Marina de Empuriabrava aparece practicada en la finca especial 23.772 del Registro de la Propiedad de Roses número 2.

5. Durante la vigencia de la Ley de Costas de 1988 se dictó la Orden del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de fecha 23 de diciembre de 2010 por la que se aprueba el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa de unos 48.806 metros de longitud, en la Marina Interior de Empuriabrava, deslinde que incluye en el ámbito del citado dominio público la finca y amarre objeto del presente expediente, como afirma el propio recurrente en su escrito de interposición. Dicho deslinde trata de completar el que fue aprobado por la anterior Orden Ministerial de 20 de febrero de 1970, que resultaba incompleto al no recoger en su definición los canales interiores de la marina, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 y disposición transitoria tercera de la Ley de Costas de 1988 procedía practicar uno nuevo. La Orden de deslinde de 2010 aclara así en su considerando 2.º que se trata de un deslinde que se corresponde con los terrenos inundados como consecuencia de la construcción de la Marina de Empuriabrava, limitándose la delimitación al deslinde del dominio público marítimo-terrestre de los canales (zona inundada artificialmente).

Esta Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010 fue objeto de impugnación, entre otros motivos, por considerar los recurrentes que las marinas como la cuestionada no se hallan comprendidas entre los bienes que la Ley de Costas define como de dominio público. Dicho recurso fue resuelto por Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera) de 23 de noviembre de 2012 que (de forma similar a lo que había declarado en la previa Sentencia de 16 de febrero de 2012 en relación con la marina interior de Santa Margarita, Girona), afirma que la determinación del dominio público marítimo terrestre se lleva a cabo a través del procedimiento de deslinde, «habiendo reiterado en este sentido la jurisprudencia (SSTS, de 19 de junio de 2003; 21 de febrero de 2006; 23 de octubre 2009, etc.) que el procedimiento de deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 22/1988, de Costas, se limita a establecer la determinación del dominio público marítimo-terrestre, ateniéndose a las características de los bienes que lo integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la citada Ley, sin que ello comporte la imposibilidad de practicar ulteriores deslindes si el llevado a cabo resulta incorrecto, incompleto o inexacto. Y eso es lo que hace la resolución impugnada, determinar el dominio público marítimo terrestre ateniéndose a las características de los bienes que lo integran, establecidas en el artículo 4.3 de la Ley de costas. Precepto que considera la Sala que hay que conjugar con el artículo 3.1.a) de la citada Ley, como ha señalado ya la SAN, Sec. 1.ª, de 29 de abril de 2011 dictada también en un procedimiento de deslinde de una marina en Cataluña. Así afirmaba la citada sentencia «(...) hay que conjugar el mencionado artículo 4.3 de la Ley, con el 3.1, a), en cuyo apartado segundo considera incluida en la zona marítimo-terrestre, y, por ende, en el demanio 'los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar'. Con arreglo a ello, dos supuestos, a parte de otros que aquí no nos afectan, incluye la Ley como de dominio público: a) los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, y b) los terrenos bajos inundados por el mar; es decir, en ambos casos, son superficies que en forma natural resultan ocupados por las mareas, por lo que el precepto reglamentario, nada nuevo ha introducido...». De lo cual se desprende, como ha señalado la Sala en la SAN, Sec. 1.ª de 7 de diciembre de 2011 dictada en relación con la marina de Santa Margarita y citada por la citada sentencia de 16 de febrero de 2012, que los terrenos invadidos por el mar que pasen a formar parte de su lecho por cualquier causa, son superficies que en forma natural resultan ocupados por las mareas y, en tal sentido, la línea de ribera del mar será coincidente con el alcance de las mismas que, en este caso, coincide con la línea poligonal de deslinde. Interpretación que resulta acorde con lo preceptuado en el

artículo 43.6 del Reglamento de Costas que establece «La realización de obras, tales como marinas o urbanizaciones marítimo-terrestres, que den origen a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas, de terrenos que con anterioridad a dichas obras no sean dominio marítimo terrestre, ni estén afectados por la servidumbre de protección, producirá los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre...».

6. Alega el recurrente que, no obstante lo anterior, la citada Orden Ministerial de aprobación del deslinde de 23 de diciembre de 2010 fue anulada [por caducidad del procedimiento] en virtud de Sentencia de la misma Sala y Sección de la Audiencia Nacional de 16 de mayo de 2013, y que, en todo caso, ningún deslinde administrativo consta inscrito en el Registro de la Propiedad respecto de la finca objeto de transmisión, por lo que, dada la limitación de los medios de calificación que impone al registrador el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, la registradora no puede tomar en consideración la declaración de demanialidad contenida en dicha Orden Ministerial. Ninguna de estas objeciones, sin embargo, pueden oponerse con éxito a la calificación impugnada.

En primer lugar, en cuanto a la anulación judicial de la Orden aprobatoria del deslinde, porque no consta la firmeza de la citada Sentencia anulatoria (vid. artículo 104.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) —la cual habría sido recurrida por la Administración según informa la registradora en el trámite de informe preceptivo—, Orden que la registradora no podía ignorar al haberle sido notificada formalmente por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, mediante oficio de 31 de enero de 2011, habiendo sido además publicada en el Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 2011.

En segundo lugar, en cuanto a la propia eficacia del deslinde administrativo del dominio público marítimo-terrestre, hay que tener en cuenta que, como ya declaró este Centro Directivo en su Resolución de 10 de noviembre de 2010, el deslinde en el ámbito del Derecho civil constituye un medio de defensa que la Ley otorga al propietario para asegurar la inviolabilidad de los confines o límites del objeto de su dominio, siendo en consecuencia un poder jurídico derivado del propio derecho de propiedad, una facultad que integra su contenido, cuya finalidad es identificar la cosa sobre la que aquél recae (artículo 348 del Código Civil). Esta «actio finium» en que consiste el deslinde no debe confundirse con la «rei vindicatio», ya que en ésta se produce un conflicto de derechos, en tanto que en aquélla existe una simple contienda sobre los límites de la finca. Del mismo modo en la acción reivindicatoria se demanda una cosa cierta y determinada, mientras que en la de deslinde se reclama la fijación de la delimitación de una propiedad físicamente indeterminada, haciendo cesar su confusión con la colindante. En definitiva, el deslinde supone, como regla general, confusión de límites, en tanto que la acción reivindicatoria controversia de títulos.

Este mismo concepto procedente del Derecho civil es aplicable al deslinde administrativo, con la particularidad de que el procedimiento arbitrado para su práctica es un procedimiento típicamente administrativo llevado a cabo por la Administración Pública titular de una de las dos fincas colindantes, y cuyo objeto es resolver un problema de límites entre las mismas. En este sentido, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo había venido entendido tradicionalmente que lo único que resuelven los deslindes «es un problema de límites, es decir, la determinación de hasta dónde llegan éstos» (cfr. Sentencia de 22 de mayo de 1961), y con referencia directa al demanio marítimo-terrestre, «lo único que hace la operación de deslinde es precisar exactamente los límites inciertos antes de la zona marítimo-terrestre», y «no prejuzga otra cosa que la posesión natural de la zona marítimo-terrestre a favor del Estado, tal y como se reconoce implícitamente en el artículo 1 de la Ley de Puertos... sin prejuzgar los derechos que aleguen y posean los particulares sobre ella» (cfr. Sentencia de 15 de octubre de 1964).

Más recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1983 revalida esta tesis y extrae de la misma las consecuencias que se derivan de ella en los conflictos entre el deslinde y el contenido del Registro de la Propiedad, al afirmar que «la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y

consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad a favor de la registral que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de actuaciones, no sólo en el orden de la titularidad dominical –ya que el deslinde no puede nunca prejuzgar dicha cuestión– sino en el de la posesión legal, y de aquí que la delimitación no puede hacerse discrecionalmente, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad y posesión». En la misma línea la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1992 afirma que «el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad... ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas». En el mismo sentido se pronuncia la Resolución de este Centro Directivo de 15 de marzo de 1993. Y este mismo concepto y eficacia es el que resulta del artículo 50, número 1, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, al atribuir a éstas la potestad de deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros «cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación». Por tanto, el deslinde administrativo, como regla general, desvuelve su eficacia en el orden estrictamente posesorio, lo que excluye su calificación como título declarativo de la titularidad dominical de la Administración. En tal sentido la existencia o inexistencia de deslinde debería ser neutra desde el punto de vista de la propiedad.

Sin embargo, a este respecto debe destacarse la sustancial modificación operada por parte de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas en el alcance y eficacia de la resolución administrativa aprobatoria del deslinde cuando éste tiene por objeto una finca perteneciente a la zona marítimo-terrestre. Hasta su entrada en vigor, el deslinde administrativo, en estos casos, conforme a la entonces vigente Ley de Costas de 1969, no sólo carecía de virtualidad rectificadora del Registro, sino que dejaba expresamente a salvo las situaciones protegidas por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria (cfr. artículo 6, números 1 y 3, de la Ley de Costas de 1969, y Resolución de 5 de noviembre de 1998). Pero la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (al igual que posteriormente hicieran otras normas sectoriales, como el artículo 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, o el artículo 95 del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 20 de julio de 2001) introduce una profunda modificación y otorga al deslinde una eficacia mucho mayor, estableciendo expresamente en su artículo 13, número 1, que el deslinde aprobado «declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados». Como corolario de lo anterior el mismo precepto añade en su número segundo que «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».

Glosando esta reforma legal, el Consejo de Estado en su Dictamen 1132/96, de 13 de junio de 1996, afirmó que dicha eficacia del deslinde representa «una ruptura del tradicional monopolio del Juez civil para conocer de cualquier cuestión relativa al dominio, aun cuando éste fuera de titularidad pública, atribuyendo a la Administración que promueve el deslinde la facultad de decidir –en vía administrativa– sobre la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado... sin que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. De este modo, la realidad extrarregistral del deslinde administrativo goza del valor de enervar la presunción «iuris tantum» que confiere el Registro de la Propiedad a las titularidades inscritas, de tal forma que la realidad registral contradictoria cede a favor de la propiedad pública declarada en el acto administrativo de deslinde».

Finalmente, así lo ha corroborado el Tribunal Supremo (Sala Tercera) en su Sentencia de 24 de septiembre de 2001 que, con cita de la previa de 4 de abril de 2000, tras recordar que, si bien la Ley de Costas de 26 de abril de 1969 señalaba en su artículo 6.3 que la atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las

fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes, añade que, por el contrario, la «nueva Ley 22/1988, invierte los términos en sus artículos 13 y 14. En el primero de ellos, da preferencia al deslinde frente al Registro de la Propiedad respecto de los terrenos relacionados en los artículos 3, 4 y 5, al negar que la inscripción pueda prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, si bien, siempre salva el derecho de los titulares inscritos para ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, acciones que indudablemente han de presentarse ante la jurisdicción civil. En el segundo señala que estas 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». La declaración de demanialidad se hace, por tanto, sin perjuicio de que, como ha declarado la jurisprudencia, los titulares registrales puedan hacer valer sus derechos ante la jurisdicción civil o contencioso-administrativa (vid. Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1998, 19 de mayo de 1999 y 24 de septiembre de 2001, y del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991), ejercitando la acción dentro del plazo de prescripción que señala el artículo 14 de la Ley de Costas, la cual podrá dar lugar, a su vez, a la correspondiente anotación preventiva de demanda en el Registro de la Propiedad, conforme al artículo 29 número 2 del Reglamento de Costas, compatibilizando así la eficacia del deslinde con la salvaguardia judicial de los asientos registrales.

7. Ahora bien, esta eficacia, en puridad, no resulta del mismo deslinde que propiamente no «constituye» el derecho dominical que proclama, sino que simplemente lo «declara», pero sin constituirlo «ex novo». Ello se explica por cuanto que el título genérico que inviste a la Administración de la condición de «dominus» sobre el dominio público es la Ley que establece las características físicas o naturales de determinadas categorías globales de bienes a los que otorga la condición de demaniales (en este caso, las riberas del mar), de forma que la precisión sobre el terreno del «quantum» de este dominio a través del deslinde genera un título específico e inmediato de la titularidad dominical de la Administración. En relación a dicho carácter declarativo y no constitutivo del deslinde procede traer a colación la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo en dicho sentido: «(...) las consideraciones del auto impugnado han de ser mantenidas, no obstante el recurso de súplica interpuesto, no sólo porque el carácter declarativo y no constitutivo del acto de deslinde, que deriva del propio tenor de la Ley de Costas (artículo 13) constituye doctrina constante y reiterada de esta Sala y sección (Sentencia 25-1-2002) en el recurso 436/1998 entre otras muchas) ...» (vid. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Madrid, Sección Quinta, recurso 1198/2005); «(...) acorde con la naturaleza y el alcance de la acción de deslindar, el deslinde tiene en definitiva un carácter declarativo y no constitutivo y consiste en la operación jurídica en virtud de la cual las definiciones legales (artículos 3, 4, 5 de la ley de Costas, en relación al artículo 132.2 de la CE) se concretan físicamente sobre un espacio determinado ...» (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Quinta, recurso 3821/2006). En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de junio de 2003. En palabras de la Sala Primera del Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2008, «el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre realizado al amparo de la Ley de Costas tiene eficacia declarativa de la naturaleza demanial de los bienes cuya cabida y linderos se precisan en él».

Además, en relación con caso concreto objeto del presente expediente ha de tenerse en cuenta, como precedente del mismo, como recuerda la registradora en su preceptivo informe, que en fecha 19 de julio de 2010 se presentó en el Registro de la Propiedad de Roses número 2 recurso interpuesto contra la nota de calificación negativa de 14 de junio de 2010 por la que se suspendía la inscripción de la transmisión de la propiedad de una participación indivisa de finca destinada a amarre alegando su carácter demanial. En dicha fecha no se había aprobado la resolución de aprobación del deslinde, constituyendo ello uno de los argumentos esgrimidos por el entonces recurrente. La calificación negativa objeto de recurso fue apoyada por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino

mediante oficio de fecha 3 de agosto de 2011. El recurso finalmente fue objeto de desestimación presunta por la Dirección General de los Registros y del Notariado, de conformidad con el artículo 327 de la Ley Hipotecaria.

8. Por tanto, teniendo en cuenta el citado carácter declarativo y no constitutivo de del deslinde, no puede acogerse favorablemente el razonamiento del recurrente de que no constando inscrito el deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2010, la registradora no puede tomar en cuenta el debatido carácter demanial de la finca transmitida, dada la limitación de los medios de calificación que impone el artículo 18 de la Ley Hipotecaria.

Contra tal pretensión militan, además, los siguientes argumentos:

1.º El carácter dominio público marítimo-terrestre de la finca, teniendo en cuenta que el título constitutivo de la condición demanial es la propia Ley y no el deslinde, que tiene carácter declarativo pero no constitutivo, resulta tanto de la escritura, como del propio Registro. En éste la finca aparece descrita como destinada a «embarcadero», y como afirma el propio recurrente en su escrito de interposición el destino a embarcadero de una finca sólo es posible si previamente se excava y en ella penetra el mar procediendo a su inundación que la habilita para el estacionamiento de embarcaciones, penetración física del mar en la finca que, como afirmó la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1979 «entrañaba también la penetración jurídica del estatuto que rige el mar litoral según nuestro ordenamiento jurídico, no debiendo olvidarse la realidad de la imposibilidad de privatizar la propiedad del mar, ni de su lecho o costas que baña».

2.º Del propio Registro resulta que la concesión administrativa para construcción y explotación de la marina interior de Empuriabrava consta inscrita, bajo la finca registral especial 23.772, y en la inscripción figura expresamente la condición del título concesional, antes transcrita, según la cual «el dominio público sobre el mar territorial queda extendido a los canales y radas interiores hasta donde sean utilizables para la pesca o la navegación... Como consecuencia de lo anterior, las palancas o pantalanes de atraque y todas las demás obras que se realicen en los canales y radas interiores tendrán el carácter de obras realizadas en el dominio público». Que la registradora puede consultar el contenido del folio de dicha finca registral de la concesión a fin de calificar el título sin desbordar los límites instrumentales de su función definidos por el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, es cosa que resulta de la doctrina de este Centro Directivo recaída en la interpretación de dichos límites.

Así, como afirma la Resolución de 16 de febrero de 2012, «acudiendo a los cánones interpretativos básicos debe partirse de que el artículo 18 de la Ley Hipotecaria habla únicamente de los asientos del Registro sin añadir, conforme habría hecho de haber sido ésa su intención, «de que sea titular». Hay que recordar por ello el principio hermenéutico en cuya virtud «donde la ley no distingue, no se puede distinguir». Es más, el artículo 65.4.º del mismo cuerpo legal, al hablar de la calificación, apunta que se hará en base a lo que resulte de «los asientos del Registro con él relacionados». Dada la literalidad del precepto, es obvio que el pronombre «él» que utiliza no se refiere al registrador sino al título, por lo que hay que concluir que la calificación ha de basarse en todos los asientos, sea cual fuera el Registro en que consten, que se refieran al título que recoja el acto o contrato. Por otro lado, la referencia del artículo 18.1.º de la Ley Hipotecaria a los medios de calificación consistentes en los documentos presentados y en los asientos del Registro no es una limitación intrínseca de la función calificadora sino que significa que el registrador no puede fundar su calificación en meras noticias o documentos privados no inscribibles y que el procedimiento registral requiere un requisito previo antes de la calificación, que es la presentación, por lo que dicho carácter no impide, sino todo lo contrario, que se presenten otros documentos principales o complementarios, para un mejor acierto en la calificación e incluso por exigencias del deber de calificar. Ha de tenerse finalmente en cuenta, en relación con este punto, que la limitación cognoscitiva que en el procedimiento registral se establece por el legislador no obedece sino a razones de agilidad y evitación de costos adicionales al interesado. Ninguna de estas finalidades se ve perturbada por el

hecho de consultarse el Registro Mercantil ya que tal consulta se efectúa sin costo adicional ni económico ni temporal para el usuario». En este sentido abunda la posterior Resolución de 27 de febrero de 2012, conforme a la cual «en ningún caso la prohibición de acceso de documentos complementarios distintos de los presentados por la parte puede comprender, como efectivamente no comprende, aquellos que, fácilmente accesibles, están sometidos a publicidad oficial que, al tiempo que les dota de «cognoscibilidad legal» (cfr. sobre su alcance, Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1988 y 21 de enero de 1992), pone los asientos que los recogen, en cuanto al contenido inscrito, bajo la salvaguardia de los tribunales, cubriéndolos con una presunción de exactitud solo destruible en juicio ordinario... El principio de rogación registral, de hecho, es perfectamente compatible con el reconocimiento al registrador de un principio de aportación de prueba. Es cierto que en los procedimientos de inscripción registral, como en general ocurre en todos los iniciados a instancia de parte, la carga de la prueba corresponde, en principio, a quien pretende la inscripción. Ahora bien, ello no exime al registrador de la facultad, y también del deber, de aportar la que se encuentre en su poder por resultar de los asientos del registro y de proveerse de la que esté a su alcance, esto es, de aquella que el propio interesado le debería entregar pero a la que él puede acceder con facilidad, no paralizando así el procedimiento y sirviendo, en consecuencia, al principio de celeridad y, en último término, a la satisfacción del interés general. Una circunstancia que claramente se dará en los casos en los que la prueba se encuentre en otros registros públicos y sea fácilmente accesible». Doctrina que obviamente resulta aplicable al presente caso, en que la consulta se hace no a otro Registro, sino al mismo del que es titular la registradora que califica (máxime en un caso como el presente en que la reiterada Orden Ministerial de deslinde de 23 de diciembre de 2010 fue notificada formal y oficialmente por el Ministerio competente a la registradora).

3.º Finalmente, el carácter de dominio público de la finca resulta también de la propia escritura calificada, en la que consta expresamente que la participación transmitida tiene el carácter de «Amarre en puerto privado: el amarre consiste en una participación indivisa en una finca que fue parcialmente inundada a tal efecto y que, si bien luego fue afectada por una delimitación del dominio público marítimo-terrestre (con un resto emergido fuera de dicho dominio), nunca inscrita en el registro de la propiedad, en la actualidad ha sido excluida del mismo pues, con arreglo a la nueva Ley de Costas (Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas)», exclusión ésta que trataremos después.

9. Partiendo de las anteriores consideraciones sobre el carácter demanial de la finca y amarre cuestionado, es preciso determinar la forma en que interfiere tal dato con la eficacia de las inscripciones de dominio practicadas a favor de los vendedores y sobre su poder de disposición. A tal efecto, hay que recordar que, como ha declarado este Centro Directivo en su Resolución de 10 de noviembre de 2010, conforme al artículo 132 número 2 de la Constitución, son bienes de dominio público estatal en todo caso, además de los que determine la Ley, la zona marítimo-terrestre y las playas. En desarrollo de este precepto constitucional la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas declara que los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en la misma son inalienables, imprescriptibles e inembargables (cfr. artículo 7), careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad (cfr. artículo 8), y sin que puedan existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre (cfr. artículo 9, número 1).

Cobra con tales normas carta de naturaleza normativa en el ámbito del «litora maris» una jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (vid. Sentencias de la Sala Primera de 26 de abril de 1986, 1 de julio de 1999 y 22 de junio de 2009) que excluye el juego de los principios de legitimación y fe pública registral en relación con el dominio público, pues el carácter de limitación legal que el carácter inalienable del demanio supone, hace oponible dicha limitación al titular registral, de forma que la titularidad de éste no puede oponerse a una titularidad de dominio público, pues éste, como señaló la Sentencia citada

de 26 de abril de 1986, es «inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada». Como ha señalado la doctrina más autorizada, la propia legislación hipotecaria evita que por la inscripción registral pueda convertirse en «res intra commercium» lo que tenía naturaleza de «res extra commercium», pues por la aplicación conjunta de los artículos 33 y 34 de la Ley Hipotecaria resulta imposible la aparición respecto de un bien de dominio público de una adquisición «a non domino» a favor de un particular, cuya posición jurídica genere una irreivindicabilidad a su favor frente a la Administración, pues el artículo 34 mantiene las adquisiciones de derechos reales inmobiliarios que en virtud de negocio jurídico realice el tercero que cumpla los requisitos del citado artículo, pero sin amparar ni cubrir el negocio jurídico en el sentido de convalidarlo o sanarlo, en caso de ser inválido o claudicante como tal, siendo así que uno de los requisitos relativos al objeto del contrato es su licitud, la cual exige que se trate de cosas o bienes que estén en el comercio de los hombres (artículo 1271, número 1, del Código Civil), circunstancia que no concurre en los bienes de dominio público que son indisponibles, tanto más en el caso del demanio costero en que es la propia Constitución la que impone a la ley que regule el régimen jurídico del mismo «inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad» (artículos 132.1 de la Constitución y 7 de la Ley de Costas de 1988).

10. Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre, la Administración del Estado habrá de practicar los oportunos deslindes (cfr. artículo 11), deslindes que una vez aprobados, declaran «la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado», sin que «las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados», según declara el número primero del artículo 13 de la citada Ley. En coherencia con dicho régimen jurídico, frente a la regla general en sede de rectificación de los asientos registrales que presupone el consentimiento del titular del asiento a rectificar o, en su caso, la oportuna resolución judicial firme dictada en juicio declarativo entablado contra aquél (cfr. artículos 1, 40, 82 y 220 de la Ley Hipotecaria), la Ley de Costas sanciona la eficacia rectificatoria de las resoluciones de deslinde, al disponer que la Orden aprobatoria del deslinde de la zona marítimo-terrestre, tiene valor declarativo de la titularidad dominical a favor del Estado, así como virtualidad rectificatoria del Registro en los términos que se fijen reglamentariamente (cfr. artículo 13 de la Ley de Costas).

El desarrollo reglamentario de la citada disposición legal, se contiene en particular en el artículo 29 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, el cual establece un trámite específico para que la Orden Ministerial aprobatoria del deslinde de la zona marítimo-terrestre pueda tener virtualidad rectificatoria del Registro, trámite que incluye la extensión, primero, de una anotación preventiva del dominio público resultante de dicha Orden en el folio de la finca cuya titularidad dominical se va a rectificar, la cual irá seguida de la notificación de su existencia al titular registral por el propio registrador; y, en segundo lugar, si en el plazo de un año desde tal notificación no se extiende anotación preventiva de demanda de las acciones promovidas por el titular registral contra la Orden aprobatoria del deslinde, podrá realizarse la rectificación registral y la inscripción del dominio público de la finca en cuestión. Lo que se pretende, en definitiva, mediante tales previsiones es conciliar la eficacia del deslinde con la salvaguardia judicial de los asientos registrales (cfr. artículos 1 y 40 de la Ley Hipotecaria), supeditando la eficacia rectificatoria registral de dicho deslinde, en cuanto acto administrativo, a la no impugnación judicial del mismo -en rigor, al no reflejo registral de tal impugnación por el titular registral en el citado plazo de un año- o, en caso de impugnación, a que dicha eficacia sea confirmada por la resolución judicial recaída en el pleito entablado.

En tanto no se lleve a cabo dicho procedimiento rectificatorio derivado del deslinde aprobado, las inscripciones registrales contradictorias se mantienen. Ahora bien, consecuencia de los postulados contenidos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de Costas antes señalados, la Ley de Costas de 1988 adopta diversas cautelas para impedir que a

partir de la entrada en vigor de la Ley puedan surgir, incluso antes de la inscripción del deslinde, nuevos pronunciamientos registrales contradictorios con el carácter demanial de los bienes que radican en la zona marítimo-terrestre y que se traducen en las exigencias impuestas por los artículos 15 y 16 para la inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público, o la inscripción de excesos de cabida de las que ya lo estuvieran, cuando aquella colindancia resulta de su descripción o el registrador sospeche una posible invasión de aquél, consistentes en la necesidad de justificar que la finca, o la mayor cabida que se pretende inscribir, no lo invade, justificación que deberá producirse a través de una certificación de la Administración del Estado, y que en el caso de que no estuviera aprobado el correspondiente deslinde exige la previa iniciación del mismo a costa del interesado.

11. Nada ha previsto la Ley de forma expresa, por el contrario, en relación con posteriores inscripciones de fincas ya inmatriculadas, salvo que lo sean de exceso de cabida, lo que no quiere decir que, en cumplimiento de los preceptos de la propia Ley relativos a la protección de la integridad e indemnidad del demanio marítimo-terrestre no sea precisa la adecuación de la situación registral a la extrarregistral derivada de la posible condición demanial de aquéllas, para lo que la propia Ley prevé como cauce el correspondiente procedimiento de deslinde, cuya resolución aprobatoria será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el mismo, como se ha indicado «supra» (artículo 13.2 y Resoluciones de 18 de agosto de 2010 y 27 de octubre de 2011).

Ahora bien, adicionalmente a ello, el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley, aprobado por Real Decreto 1471/1999, de 1 de diciembre, ha remitido en su artículo 35 a las mismas exigencias que para las inmatriculaciones a todos los supuestos de segundas y posteriores inscripciones. Es cierto que la Resolución de 16 de julio de 1998 de este Centro Directivo entendió que la citada norma reglamentaria quebraba el principio de jerarquía normativa –artículos 9.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 23 de la Ley del Gobierno– por ir en contra de los mismos principios que inspiran la Ley que desarrolla y que son coincidentes con los que rigen en el sistema hipotecario en orden a llamar en aquellos expedientes de deslinde que puedan desembocar en una modificación de la situación registral a los titulares de derechos inscritos. En este sentido la presunción, a todos los efectos legales, del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, de la existencia y pertenencia de los derechos inscritos, junto con el mandato normativo contenido en el artículo 1.3.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 para la tramitación e inscripción de los expedientes de deslinde. Por ello este Centro Directivo entendió en la citada Resolución de 16 de julio de 1998 que el legislador no había puesto trabas a la inscripción de ulteriores transmisiones de las fincas ya inmatriculadas, cuya titularidad pudiera verse afectada por el deslinde del dominio público, sino que a los propios fines que persigue se consideraba conveniente que esas inscripciones se produzcan, facilitando con ello que se pueda seguir el expediente de deslinde con quienes como titulares registrales están amparados por la presunción legal de ser los titulares reales, y cuya presunción podrá quedar desvirtuada por el deslinde aprobado y firme.

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

inscripciones de excesos de cabida, límites que se amplían por la norma reglamentaria a la segunda y posteriores inscripciones.

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

A la vista de la citada doctrina legal, este Centro Directivo, que como hemos visto había sostenido un criterio favorable a la no exigencia, con relación a fincas ya inmatriculadas, de la acreditación de no invasión de la zona marítimo-terrestre, exigida por el artículo 31 en relación con el 35 del Reglamento de la Ley de Costas aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (cfr. Resoluciones de 16 de julio de 1998, 14 de enero de 2000 y 21 de febrero de 2002), ya en la Resolución de 6 de octubre de 2008 señaló que el Reglamento de Costas fue declarado ajustado a la Ley por el propio Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), en las citadas Sentencias de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998, y en su consecuencia acomodó desde esa Resolución su doctrina a dicha jurisprudencia, doctrina que ha mantenido desde entonces (cf. Resoluciones de 18 de agosto de 2010, 27 de octubre de 2011 y 6 de septiembre de 2012). Debe entenderse, por tanto, plenamente aplicable el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas que extiende a las segundas y ulteriores transmisiones las mismas exigencias de acreditación de la no invasión de zona de dominio público marítimo-terrestre, que las previstas para las inmatriculaciones, incluyendo la necesidad de la previa aprobación del deslinde correspondiente, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada (cfr. artículo 15, número 4, de la Ley de Costas). De ahí que en el presente caso sea acertada la calificación recurrida en cuanto exige la previa acreditación del deslinde del que resulte la exclusión o no invasión del dominio público por la finca transmitida.

12. Queda, por último, por determinar si la reforma introducida 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 Costas, ha producido una exclusión «ope legis» del dominio público de la finca a que se refiere este expediente y su paralela atribución al titular registral, como sostiene el recurrente, en base a la disposición adicional décima de la citada Ley, añadida por su artículo 1.41 en cuyo apartado 3, letra a, se dispone lo siguiente: «La realización de las obras para construir los canales navegables de la urbanización marítimo-terrestre que dan lugar a la invasión por el mar o por las aguas de los ríos hasta donde se haga sensible el efecto de las mareas de terrenos que antes de dichas obras no sean de dominio público marítimo-terrestre, ni estén afectadas por la

servidumbre de protección, producirán los siguientes efectos: a) El terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre. No obstante, no se incluirán en el dominio público marítimo-terrestre los terrenos de propiedad privada colindantes a la vivienda y retranqueados respecto del canal navegable que se destinen a estacionamiento náutico individual y privado. Tampoco se incorporarán al dominio público marítimo-terrestre los terrenos de titularidad privada colindantes con el canal navegable e inundados como consecuencia de excavaciones, que se destinen a estacionamiento náutico colectivo y privado». Este precepto ha venido a establecer una excepción a la regla general del artículo 43.6 del Reglamento de Costas, en cuanto éste dispone que «el terreno inundado se incorporará al dominio público marítimo-terrestre», sin las exclusiones que ahora establece la transcrita disposición adicional, de donde colige el recurrente que la finca objeto de calificación negativa no es ni puede ser de dominio público marítimo-terrestre al entrar de lleno en la excepción contemplada en la citada disposición adicional décima de la vigente Ley de Costas.

Pero esta conclusión se enfrente a varios obstáculos. En primer lugar, el efecto previsto en la norma, «prima facie» y según su interpretación literal, es el de la «no incorporación» al dominio público marítimo-terrestre de terrenos de titularidad privada colindantes con el canal e inundado como consecuencia de excavaciones, no la exclusión del dominio público y su reversión al dominio privado de terrenos que con arreglo a los regímenes legales vigentes al tiempo de la realización de las respectivas obras para la construcción de canales navegables hayan pasado al dominio público (en este caso con arreglo a las Leyes de Puertos de 1928 y de Costas de 1969).

En segundo lugar, obsérvese que la citada Ley 2/2013, de 29 de mayo, en su artículo 1, apartado 41, añade una nueva disposición adicional a la Ley de Costas de 1988, y no una disposición transitoria, por lo que el régimen de su aplicación temporal, en principio, se habría de regir por el artículo 2.3 del Código Civil, conforme al cual «las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario». Es cierto, no obstante, que la interpretación sistemática de la citada disposición adicional décima, en concordancia con la nueva disposición adicional sexta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, sí parece amparar una aplicación retroactiva de la regla de exclusión del dominio público para los casos concretos a que se refiere esta última, esto es, en favor de los titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad (no por tanto con carácter general), al establecer la citada disposición adicional sexta que «las personas que, a la entrada en vigor de esta Ley, sean titulares de terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de la misma, serán reintegrados en el dominio de dichos bienes, una vez sean revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda».

En el caso del presente expediente la condición de titular inscrito sí la cumplen los vendedores. Ahora bien, el reintegro a favor de dichos titulares registrales en el dominio de los terrenos inscritos, situados en urbanizaciones marítimo-terrestres, que «dejen de formar parte del dominio público» por aplicación de la citada Ley 2/2013 no se establece de forma automática e incondicionada, sino sujeta al requisito de la previa revisión del correspondiente deslinde «de acuerdo con la disposición adicional segunda», según la cual «la Administración General del Estado deberá proceder a iniciar la revisión de los deslindes ya ejecutados y que se vean afectados como consecuencia de la aprobación de la presente Ley». Por ello fue correcta la calificación recurrida al señalar la necesidad de «acreditar la modificación del deslinde que excluya la finca relacionada del dominio público marítimo-terrestre», norma, por lo demás, concordante con el artículo 15, número 4, de la Ley de Costas en su redacción originaria, con la importante novedad de que la revisión del deslinde habrá de ejecutarse en forma tal que permita el cumplimiento de lo ordenado en la disposición transitoria cuarta de la misma Ley 2/2013 que establece que para el cumplimiento de la obligación de inscribir sus bienes de dominio público (obligación que ya impuso el artículo 36 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), la Administración General del Estado tendrá un plazo de dos años contados a

partir de la entrada en vigor de aquella Ley, cuyo cumplimiento efectivo ha de redundar sin duda en una mejora de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, al hacer fácilmente cognoscibles las limitaciones legales que impone el régimen jurídico de dichos bienes, además de extender la garantía que representa la protección registral en beneficio de la integridad e indemnidad del patrimonio público demanial, en este caso costero (cfr. Resolución de 11 de junio de 2013).

Por lo demás, la citada disposición adicional sexta al referirse a los terrenos inscritos en el Registro que «dejen de formar parte del dominio público» por aplicación de la Ley 2/2013 permite cerrar toda discusión sobre el carácter demanial de tales terrenos hasta la promulgación de la misma.

Tampoco es de aplicación directa al caso, la disposición adicional quinta de la reiterada Ley 2/2013, conforme a la cual «aquellas personas que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, eran propietarias, con título inscrito en el Registro de la Propiedad, de terrenos que pasaron a formar parte del dominio público marítimo-terrestre por aplicación de aquella, o sus causahabientes, serán reintegrados en el dominio de los bienes que por aplicación de la presente Ley dejen de formar parte del dominio público marítimo-terrestre, una vez revisados los correspondientes deslindes, de acuerdo con la disposición adicional segunda», pues, además de subordinarse al mismo requisito de la previa revisión de los deslindes, la condición demanial de los canales, pantalanes y amarres de la marina interior de Empuriabrava es tributaria de las Leyes de Puertos de 1928 y de Costas de 1969, como se ha razonado en los fundamentos previos de esta Resolución, y no de la Ley de Costas de 1988. Finalmente, tampoco es de aplicación directa al presente supuesto la disposición adicional séptima, conforme a la cual se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos correspondientes a los núcleos de población que se enumeran en el anexo de la Ley (entre los que se incluye precisamente Empuriabrava, término municipal de Castelló d'Empuries), pues en tales casos es necesario que los terrenos excluidos sean transmitidos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, a cuyo efecto «por Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas», de forma que las «la efectividad de la exclusión declarada en el apartado 1 de este artículo estará condicionada a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión», condiciones que no se cumplen en el presente supuesto.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado confirmar la nota de calificación recurrida y desestimar el recurso interpuesto, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos.

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

Madrid, 23 de enero de 2014.—El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.