

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**4278** *Resolución de 7 de marzo de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Santa María de Guía de Gran Canaria, por la que se suspende inscripción de una escritura de adición de herencia.*

En el recurso interpuesto por don A. R. P. M. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Santa María de Guía de Gran Canaria, don José Luis Rico Díaz, por la que se suspende inscripción de una escritura de adición de herencia.

#### Hechos

##### I

Mediante escritura pública otorgada el día 18 de mayo de 2017 ante el notario de Gáldar, don Roberto Baltar González, con el número 447 de protocolo, se formalizó adición de herencia al fallecimiento de don S. P. A. y doña M. C. M. M. para incluir en el inventario de dicha herencia la finca registral número 6.802 del término de Santa María de Guía de Gran Canaria.

##### II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Santa María de Guía de Gran Canaria, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Presentado el precedente documento en esta Oficina el día 15/11/2017, bajo el asiento 566 del Diario 106, en unión de instancia dirigida al Sr. Registrador de la Propiedad de Santa María de Guía, suscrita por don A. R. P. M. el día 28 de Julio de 2.017; instancia dirigida a la Demarcación de Costas en Canarias, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente suscrita por don S. P. M., don J. F. P. M. y don A. R. P. M. el día 24 de Mayo de 2.017, con registro de entrada el día 29 de Mayo de 2.017 en dicho Ministerio; certificado expedido el 6 de Junio de 2.017 por don R. L. O., Jefe de la Demarcación de Costas número de salida 3/22617; cuatro modelos 600 de liquidación del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados presentados ante la Administración Tributaria Canaria; y justificante de registro general de documentos en Valora con fecha 17 de Mayo de 2.017; por el cual los hermanos S. B, J. F. y A. R., P. M., adicionan a la herencia de sus fallecidos padres S. P. A. y M. C. M. M. la finca registral 6.802 del término municipal de Santa María de Guía, la cual proceden a adjudicarse por terceras e iguales partes indivisas. De la calificación efectuada por el Registrador que suscribe, conforme a lo dispuesto en los arts. 18, 19 y 19 bis de la Ley hipotecaria, se suspende la inscripción del título que precede, en base al siguiente Hecho y Fundamento de Derecho: Primero.—La finca objeto del título precedente invade parcialmente el dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo determinarse con los datos aportados la parte de la misma no afectada por el deslinde. Consultados los libros del Registro de la Propiedad, la finca registral 6.802 del término municipal de Santa María de Guía linda por el poniente con zona marítimo terrestre. Asimismo, según resulta del certificado expedido el 6 de Junio de 2.017 por don R. L. O., Jefe de la Demarcación de Costas, que se acompaña, la finca sita en la calle (...) referencia catastral 6256605DS3165N0001GI, invade el dominio público marítimo terrestre en parte, de acuerdo con el deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre del tramo de costa denominado «(...)», aprobado por O.M. de 27 de Diciembre de 1.968, por lo que no es posible emitir la certificación de no invasión solicitada. Además, hay que tener en cuenta

que la parcela con referencia catastral 6256605DS3165N0001GI se corresponde con la identidad de la finca registral 6.802 del término municipal de Santa María de Guía y que de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela con referencia catastral 6256605DS3165N0001GI, incorporada al título precedente, resulta la invasión parcial del dominio público marítimo-terrestre. La misma conclusión se obtiene consultando al Sede Electrónica del Catastro. Dicho defecto podría subsanarse adecuando la descripción de la finca al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde y aportando la correspondiente representación gráfica georreferenciada de la finca de la que resulte que la misma, con la descripción ajustada al deslinde, no invade dicho dominio público, al objeto de inscribir su representación gráfica georreferenciada con el expediente previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio de que pueda lograrse, como medio alternativo, con carácter previo, la inscripción registral del propio deslinde. Fundamentos de Derecho: artículos 9, 10 y 199 de la Ley Hipotecaria; 11, 13 y 15 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 26, 31, 33, 34, 35 y 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas; 45 y 48 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de octubre de 2008, 18 de agosto de 2010, 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 y 18 de Abril de 2.017.—Contra la presente nota de calificación (...). El registrador Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por José Luis Rico Díaz registrador/a de Registro Propiedad de Santa Maria de Guía de Gran Canaria a día uno de Diciembre del año dos mil diecisiete».

## III

Contra la anterior nota de calificación, don A. R. P. M. interpuso recurso el día 15 de diciembre de 2017 atendiendo a los siguientes razonamientos: «De la calificación efectuada cabe resaltar lo siguiente: A).—Se justifica la invasión parcial en virtud de: 1º).—La consulta de los libros del Registro según los cuales la finca 6.802 linda por el poniente con zona marítimo terrestre, pero sin hacer constar que dicha finca procedía por segregación de otra, la registral 1.049 que fue inscrita el 11 de mayo de 1.877, cuyo lindero Poniente era «(...)» y que de la nota informativa expedida por el propio Registro e incorporada al título calificado, no resulta afección o limitación alguna en relación con el dominio público marítimo-terrestre. 2º).—La mención que se hace al certificado expedido el 6 de junio de 2.017 por don R. L. O., Jefe de la Demarcación de Costas, del que resulta —de forma vaga e indeterminada, sin ningún tipo de detalle y especificidad que la finca invade el dominio público marítimo-terrestre en parte, y ello a pesar que tal y como resulta de la instancia que interesaba dicha información, en la misma, se solicitaba expresamente en su apartado b), lo siguiente: «En otro caso, si dicha finca invade en su totalidad o en parte el dominio público marítimo-terrestre y de ser este último hacer constar concretamente de que parte se trataría, expresando sus coordenadas georreferenciadas, a los efectos —de estimarse oportuno— de adecuarse la descripción de la tan repetida finca tal y como previene el también repetido artículo 36.5 del Reglamento de Costas.» Algo que al parecer, ni el Jefe de la Demarcación de Costas, ni el Registrador de la Propiedad han tenido en cuenta, si bien este último manifiesta en su calificación la posibilidad de adecuar la descripción de la finca al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde que fue aprobado mediante O.M. de 27 de diciembre de 1.968, por tanto con anterioridad a las Leyes de Costas de 26 de abril de 1.969 y la posterior y vigente en la actualidad Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas modificada a su vez por la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de aquella, es decir al contenido de un deslinde que fue tramitado conforme determinaba la antigua Ley de Puertos de 1.928 vigente en aquel momento, —y a la que no se hace referencia alguna en los fundamentos de derecho alegados, y si, a distintas resoluciones dictadas por esa Dirección General de los Registros y del Notariado en ninguna de las cuales se hace referencia a deslinde alguno practicado bajo la antigua normativa aludida—. En efecto, en España se aprueba la primera Ley de Costas en abril de 1969. Hasta esa fecha, la regulación del espacio tierra-mar dependía de

las leyes de puertos (de 1880 y 1928), cuyo objetivo fundamental era atender las necesidades de navegación y condiciones de abrigo para las embarcaciones, dejando lógicamente al margen el espacio costero no portuario. De hecho, en la primera de ellas, la ley de Puertos de 1880, se anula una servidumbre de vigilancia y salvamento de 20 metros que se establecía en la Ley de Aguas de 1866, y que podemos considerar –indirectamente– como la primera franja de protección de tan sensible espacio. En estos años finales del siglo XIX y primera mitad del XX, en cualquier caso, las presiones sobre el espacio litoral eran muy limitadas y no justificaban un cuerpo normativo específico que regulara las actividades ni las intensidades de uso, podemos considerar el litoral como un espacio amenazado y cuya definición del dominio público como diremos más adelante, nada tendría que ver con el que resultaría de las posteriores Leyes de Costas. Por ahí podría venir la respuesta a que de la información de la Demarcación de Costas no resulte expresamente lo solicitado por mí en la instancia, ya que el contenido de la resolución aprobatoria del deslinde debe estar referido a lo que prevenía la antigua legislación. 3º.– Del certificado catastral descriptivo y gráfico incorporado al título de donde según la calificación resulta que la parcela con referencia catastral 6256605DS3165N0001GI invade parcialmente el dominio público marítimo terrestre, pero sin hacer constar que del mismo también resulta que dicha parcela linda al Poniente con la parcela con referencia catastral 35010A001090420000ZI, cuya titularidad principal resulta en investigación artículo 47 de la Ley 33/2003, y todo ello sin que resulte coordinación con el Registro, tal y como consta en la nota informativa incorporada al título. Además, lógicamente resultará del certificado catastral la posible invasión, porque la delimitación viene dada por el aludido deslinde de 27/12/1968, aquél que fue tramitado bajo la normativa de la antigua Ley de Puertos de 1928 y que no hacía siquiera referencia a todos los bienes que enumeraba la norma de 1969. 4º).–Se desprende asimismo la utilización por el Registrador de los datos obrantes en la Sede Electrónica del Catastro, claro que de dichos datos también resulta que la finca en cuestión no forma parte de la ribera del mar como tal, sino que se encuentra situada en un acantilado, y de todos es sabido que los acantilados sensiblemente verticales, fueron incorporados, junto a otras dependencias, en el dominio público marítimo-terrestre, como consecuencia de los correspondientes deslindes administrativos practicados tras la aprobación de la actual Ley de Costas, de conformidad con lo previsto en su artículo 4.4, - «Pertencen asimismo al dominio público marítimo terrestre estatal:..... 4. Los acantilados sensiblemente verticales, que estén en contacto con el mar o con espacios de dominio público marítimo-terrestre, hasta su coronación.» Ya que dichas dependencias no estaban contempladas como dominio público en la legislación precedente. 5º).–Nada se dice sin embargo en la calificación de la posible invasión con respecto del contenido de la representación gráfica que la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar debe suministrar a los Registros en cuanto al dominio público marítimo-terrestre, tal y como señala el artículo 21 del Reglamento General de Costas, supongo porque no le habrá sido suministrado para su carga en la herramienta registral gráfica, incumpliendo con ello otra de sus obligaciones, como la de la inscripción de los bienes demaniales y patrimoniales de las Administraciones Públicas, cosa imposible por otro lado en él deslinde que nos ocupa, ya que con la normativa actual no podría inscribirse un deslinde tramitado conforme a una antigua normativa, anterior a cualquiera de las Leyes de Costas. B).–Se habla en la calificación de que todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de adecuar la descripción de la finca al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, sin tener en cuenta de nuevo que ya se le solicitó a la Demarcación de Costas la concreción en su caso, siendo su contestación como ya se dijo, vaga, indeterminada y sin ningún tipo de detalle y especificidad, y que a pesar de ello en el título presentado se hace constar que la finca linda por su lindero Poniente «con la línea interior de la zona marítima terrestre,.....». Asimismo se hace referencia a que pueda lograrse la inscripción registral del propio deslinde, decir, aquél aprobado por O.M. de 27/12/1968, al parecer dándole el mismo valor que a los deslindes tramitados bajo la vigente Ley de Costas, conforme a sus artículos 11 y 12: «Artículo 11 (...) Artículo 12 (...) «Artículo 13 (...) 4º).–Por último, en la repetida calificación, no se tiene en cuenta para nada el escrito suscrito por mí el día 28 de julio de

2.017 que acompaña al título presentado. Ante todo ello tengo que hacer constar lo siguiente. El 28 de julio de 1988 el Congreso de los Diputados aprobaba la Ley 22/1988, de Costas. Al día siguiente, el de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, entraba en vigor, dejando atrás una regulación insuficiente y desfasada privada de la perspectiva medioambiental que imponía la Constitución española de 1978 y que se recogía ya en diversas normas europeas. Nadie puso en duda, entonces, los encomiables propósitos del legislador, extensamente explicados en la exposición de motivos que acompaña a la Ley, pero la discordia estaba servida no sólo por las sospechas de invasión de competencias autonómicas –a las que habría de responder el Tribunal Constitucional tres años después–, sino, principalmente, por los mecanismos que el texto legal ponía al servicio de la consabida protección del litoral, dando, a veces, giros sorprendentes en la tradición legislativa costera, que tan ineficaz se había mostrado ante el progresivo deterioro de la costa: «La Ley, pues, en muchos puntos, profundamente innovadora... En algunos casos la innovación consiste en restaurar en toda su pureza principios de hondo arraigo en nuestro Derecho histórico pero que habían quedado debilitados en su aplicación. En otros casos, en cambio, se incorporan preceptos y técnicas de nuevo cuño, con los que se trata de dar solución a los problemas derivados de la congestión y degradación del litoral». Fueron muchas y variadas las novedades que introdujo la Ley de Costas. Entre ellas sorprendió la regulación de la potestad de deslinde, no por desconocida sino por irreconocible: los artículos 11 y siguientes de la LC provocaron desconcierto entre la doctrina por el abrupto cambio de perspectiva que suponía respecto a lo que comúnmente venía entendiéndose por deslinde administrativo. La sorpresa provenía, especialmente de dos cuestiones: –el valor del acto aprobatorio del deslinde, que más allá de declarar hechos o realidades físicas, declara «la titularidad dominical» a favor del Estado y –la inversión de la regla consagrada que daba prevalencia a la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, que venía obligando al Estado a reivindicar los terrenos afectados, por la contraria de hacer prevalecer la publicidad del llamado dominio «natural». El haz de facultades de que dispone el titular del dominio público para garantizar su integridad y uso público es amplio y muy variado. Entre ellas, la facultad de deslinde es recogida tradicionalmente en las normas generales y especiales reguladoras de los bienes demaniales, con una finalidad: permitir la identificación física de los bienes, como requisito necesario y previo a cualquier medida de intervención. Lógicamente, la protección del dominio público requiere conocer exactamente qué bienes lo conforman, dónde finaliza la franja demanial y dónde comienza la propiedad privada. Por eso la Ley de Costas de 1969 ya ordenaba practicar los correspondientes deslindes «para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público» (art. 6.1), de igual forma que la Ley de Costas vigente dispone que «para la determinación del dominio público marítimo-terrestre se practicarán por la Administración del Estado los oportunos deslindes» (art. 11). Potestad que se atribuye al Estado, titular de la dependencia demanial en virtud de la declaración constitucional prevista en el art. 132.2 CE a cuyo tenor, son bienes de dominio público estatal, «en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». A tales efectos, la LC y su reglamento (RD 1471/1989, de 1 de diciembre) disponen un procedimiento administrativo típico, con audiencia de los propietarios afectados e informe de las otras Administraciones territoriales. La inflexión respecto a la conocida técnica de deslinde civil consiste en sustraer dicha facultad del ámbito jurisdiccional y reconocerla como una potestad administrativa, que permite a la Administración, completamente al margen de la intervención judicial, establecer los límites físicos del dominio público, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan en defensa de los derechos afectados. Por su cualidad de potestad administrativa es atribuida por la Ley, con una extensión y unos límites que son reafirmados por una jurisprudencia consolidada: se trata de señalar materialmente los terrenos que pertenecen al dominio público, cuantas veces sea necesario para adecuar la expresión a las definiciones legales que se establezcan en cada momento histórico, sin que en tal operación pueda reconocerse margen alguno de discrecionalidad al sujeto que tiene atribuida la potestad: «El deslinde administrativo, ya en

la Ley 22/1988, de 28 de julio, ya en la Ley 28/1969, de 26 de abril, es una actuación administrativa de materialización física del dominio público, determinando y configurando sobre el terreno las pertenencias demaniales en función de su definición legal; es un acto de imperio de defensa del dominio público que no implica el ejercicio de una potestad discrecional, ni a secas ni con el calificativo de 'técnica', antes al contrario es una operación jurídica que lleva las definiciones legales a su plasmación física tramo a tramo» «El deslinde es, pues, un acto jurídico que señala o indica materialmente los terrenos que pertenecen al dominio público estatal, pero no los crea o los innova, es decir, el dominio público existe, no porque tal naturaleza se le atribuya al acto de deslinde, dado que la misma se le otorga por la Ley. Se trata, pues, de un mecanismo que nos dice con certeza los límites concretos de tales bienes públicos» «El deslinde, lógicamente, se practica con referencia al concepto legal de dominio público vigente en cada momento, y también en consideración a los conocimientos técnicos y geográficos de la época». Hasta aquí los puntos de encuentro del deslinde de costas vigente con la regulación anterior. El desencuentro se produce al regular los efectos del deslinde, y es de tal magnitud que ha llevado a la doctrina a afirmar que estamos ante una redefinición de la técnica, cuando no ante un instrumento nuevo que no coincide sino en el nombre con el que así se denomina en la normativa clásica de dominio público. La clave, el art. 13.1 de la LC: «El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad.» Por todo ello, no puede entenderse que, de un deslinde aprobado mediante Orden Ministerial de 27/12/1968, tramitado supuestamente al amparo de la antigua ley de Puertos de 1.928, que era la normativa vigente en aquél momento, y cuyo objetivo fundamental fue el de atender a las necesidades de navegación y condiciones de abrigo para las embarcaciones, dejando lógicamente al margen el espacio costero no portuario, resulte que ninguna finca invada de forma total o parcial, bien alguno de dominio público marítimo-terrestre, tal y como resulta de la información facilitada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar con fecha 05/06/2017 antes relacionada, y que pueda concretar «la parte» que pudiera invadirlo, ya que dicha Ley de 1.928 no difería especialmente de su predecesora de 1.880 ni se oponía a ella, especialmente en lo que se refiere a la configuración del dominio público marítimo, la cual lo definía «como el espacio de las costas o 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.» Y esto es así, ya que la clasificación y definición de estos bienes de dominio público viene dada en el artículo 3 del Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, según el cual: «Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución y 3 de la ley 22/1988, de 28 de julio.....». Asimismo el artículo 17 de dicho Reglamento previene para la determinación del dominio público marítimo-terrestre: «se practicarán por la Administración General del Estado los oportunos deslindes, ateniéndose a las características de los bienes que la integran conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este Reglamento». Por tanto es imposible que un deslinde aprobado mediante una Orden Ministerial de fecha 27/12/1968, incluya todos los bienes que pertenezcan al dominio-público marítimo-terrestre vengan determinados conforme a la Ley de 22/1988, de 28 de Julio, tal y como señala el apartado 2 de su Disposición Transitoria vigésimo que reza: «2 Se entenderá que un tramo de costa no está deslindado conforme a lo previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, cuando no exista deslinde o no incluya todos los bienes que pertenecen al dominio público marítimo-terrestre en virtud de aquella.». No constando de dicha información facilitada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, ni del Registro de la Propiedad de Santa María de Guía, el hecho de haberse seguido el procedimiento de deslinde previsto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, –ni siquiera conforme prevenía la anterior Ley del año 1969–, que previenen los apartados 1. y 2. de su Disposición Transitoria tercera, es lo siguiente: «(...)» Como queda dicho es totalmente imposible que un deslinde que fue aprobado por Orden Ministerial de 27/12/1968 incluyese todos los bienes calificados como dominio público por



una posterior Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costa, y más en el caso que nos ocupa al tratarse de una finca situada en un acantilado, siendo dichas dependencias, entre otras, como ha quedado dicho, incluidas como bienes de dominio público marítimo-terrestre en la Ley 22/1988, de 28 de julio que sustituía y derogaba a la anterior. Ya que en la norma del año 1969 –diferencia de la antigua Ley de Puertos de 1928– se enumeraban tres bienes como pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre: las playas (aunque dependiendo de la vegetación que tuvieran), la zona marítimo terrestre (incongruentemente delimitada por las olas en los mayores temporales ordinarios) y el mar territorial, incluyendo en este último los recursos que en él sean aprovechables. Además de la parquedad en la enumeración, sorprende el consentimiento expreso de la presencia de propiedad privada enclavada en cualquiera de estos bienes, presencia que queda garantizada desde el momento en el que éstos se clasifican como de dominio público «sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos. Resultando además, como en parte ya se ha hecho constar, que el artículo Sexto de la misma rezaba: «Artículo sexto. Uno. Para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público en los apartados uno y dos del artículo primero, y en el artículo quinto de esta Ley, así como para la incorporación al patrimonio del Estado de los señalados en este último, se practicarán por el Ministerio de Obras Públicas los oportunos deslindes. Dos. Estos deslindes se realizarán mediante procedimiento administrativo de oficio o a instancia de parte, en el que deberán ser oídos los Ministerios de Marina, Hacienda, Agricultura, Comercio, Información y Turismo y Vivienda, los Ayuntamientos interesados y asimismo, previa notificación personal, los particulares colindantes. Tres. La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo treinta y cuatro de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes. Cuatro. Dicha resolución podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa y sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos civiles puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria. Cinco. El Procedimiento para establecer y delimitar las servidumbres a que se refiere el artículo cuarto de esta Ley se determinará reglamentariamente.» Debe además 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 1.969 antes aludida o conforme a las antiguas Leyes de Puertos de 1880 y 1928, 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. 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». En modo alguno se le podría atribuir la virtualidad de producir una rectificación de los asientos registrales a un procedimiento de deslinde aprobado por Orden Ministerial de 27/12/68, tramitado bajo el anterior régimen legal, y ello debido como se dice anteriormente, a la sustancial modificación introducida por la Ley de 1988 en relación a sus efectos y a la inobservancia de algunos de los trámites previstos en la misma (no se identifican las fincas registrales afectadas ni se acredita la citación en el expediente de los titulares registrales, con advertencia de los efectos rectificatorios del deslinde, como establece el artículo 23.2 del Reglamento General

de Costas). Es por ello que el apartado 1. de la Disposición Transitoria Cuarta, previene: «1. En los tramos de costa en que esté completado el deslinde del dominio público marítimoterrestre a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, pero haya de practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características establecidas en aquella para los distintos bienes, los terrenos que resulten comprendidos entre la antigua y la nueva delimitación quedaran sujetos al régimen establecido en la disposición transitoria primera de este reglamento,.....». El deslinde realizado no es de los previstos en el artículo 13 de la Ley de Costas y concordantes de su Reglamento, y no se pone en duda su posible validez, pero ha de entenderse referido, tanto en sus efectos como en sus consecuencias registrales, a la legislación anterior; entender otra cosa sería dar un efecto retroactivo a la Ley en esta materia, que no está explícito en la Ley de 1988. Que habrá que preguntarse si es aplicable la nueva Ley a un procedimiento tramitado con anterioridad a cualquier Ley de Costas, sin que fuesen oídos los particulares colindantes, infringiendo con ello lo prevenido en su artículo 12 y los artículos 40 y siguientes y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin garantía alguna de los afectados a los que no se les tuvo en cuenta produciéndoles con ello la indefensión prohibida por el artículo 24 de la Constitución Española. En este caso, además dicho defecto lleva a considerar como base el artículo 2.3 del Código Civil, la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1988 y la disposición transitoria de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de febrero de 1958, entre otras normas transitorias de nuestro ordenamiento, que declaran como regla general la irretroactividad. Que de todo ello resulta: 1. Que, sin entrar a cuestionar la posible validez del deslinde realizado, no procede la motivación efectuada en la calificación del Registrador en cuanto ello implicaría una aplicación retroactiva de las normas de procedimiento previstas en la nueva Ley. 2. Que sí la aplicación retroactiva fuera posible, la rectificación registral tampoco podría realizarse de acuerdo con lo previsto en la nueva legislación, en cuanto que la misma es una culminación de un nuevo tipo de deslinde de efectos reforzados que presupone un especial procedimiento regulado en los artículos 11 y siguientes de la Ley de Costas y concordantes de su Reglamento. Que ha de tenerse en cuenta que si se sostiene la aplicación de la nueva regulación no se ha cumplido con la misma en lo referente a la constancia registral de la existencia del deslinde. al no identificarse las fincas registrales afectadas ni acreditarse la citación en el expediente de los titulares registrales, con advertencia de los efectos rectificatorios del deslinde, como establece el artículo 23.2 del Reglamento General de Costas. Que, por todo lo dicho, pretender la retroacción en este campo sería pretender dar virtualidad rectificadora del Registro a los deslindes concluidos antes de la vigencia de cualquiera de las Leyes de Costas aprobadas hasta el día de hoy, algo rechazado por la doctrina y que resulta de la propia concepción del deslinde realizado bajo las legislaciones anteriores. Ya el informe Auken del Parlamento Europeo planteó a la Administración Española distintas peticiones o exigencias, entre las que se encontraba la siguiente: «pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente, encuentre su fundamento jurídico en una Ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad.» Por entenderlo contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del derecho comunitario. En este caso el Registrador, a pesar de utilizar como motivación en los fundamentos de derecho de su calificación, artículos de la actual y vigente Ley de Costas y su Reglamento, basa su calificación en un deslinde aprobado mediante Orden Ministerial de 27/12/1968, practicado conforme a la normativa anterior a las Leyes de Costas. –Ley de Puertos de 1.928– la cual como se dejó expresado anteriormente, tenía como objetivo fundamental el atender las necesidades de navegación y condiciones de abrigo para las embarcaciones, dejando al margen el espacio costero no portuario, estando por tanto pendiente de deslindar y determinar como bien de dominio público marítimo-terrestre el tramo de costa denominado «(...)» a que se refiere la información facilitada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar de fecha 05/06/2017, para adecuarlo a las características establecidas en la vigente Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, tal y como señala el apartado 2 de su Disposición

Transitoria vigésima antes relacionada, siendo de aplicación en este caso por tanto, lo que previene dicho artículo 36 del Reglamento General de Costas, en su norma 4ª. «(...)» Por todo ello y teniendo en cuenta que somos terceros de buena fe que nos hemos visto envueltos e indefensos en un laberinto administrativo del que no hemos tenido aviso previo, producto de una norma reglamentaria de dudosa constitucionalidad, a los que como mínimo debería permitírsenos la inscripción en el Registro de la Propiedad, ya que la administración estatal, además de no querer, o no poder contestar de forma concreta y determinada, con detalle y especificidad la información a ella solicitada sobre la posible parte que pudiera invadir la zona de dominio público marítima-terrestre, y de venir incumpliendo el deber que previene la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo «Para el cumplimiento de la obligación de inscribir los bienes de dominio público, la Administración General del Estado tendrá un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley.», amén de la obligación que dispone el artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, siempre tendrá la posibilidad de tramitar y aprobar en su caso un nuevo deslinde y recuperar como bien de dominio público marítimo-terrestre «la parte afectada por el mismo» –de resultar en su caso dicha parte– y de esa forma no vernos perjudicados en los derechos que nos asisten en virtud de la propia Ley 2/2013, de 29 de mayo, y de aquellos que dimanarían del artículo 17 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. En su consecuencia se solicita de esa Dirección General de los Registros y del Notariado la estimación del presente recurso y dejar sin efecto la calificación efectuada, ordenando la inscripción solicitada, quedando sujeta a los efectos que del deslinde del dominio público que deberá practicarse correspondan, y cuyo efecto o ejecución no se puede concretar en la finca registrada mientras la demarcación de Costas no proceda a iniciar las actuaciones conducentes a rectificar la descripción de las fincas afectadas con el consentimiento del titular registral, pues en otro caso la falta de seguridad jurídica, de confianza en el Registro, y los perjuicios para los propietarios de fincas afectadas serán evidentes».

#### IV

El registrador de la Propiedad de Santa María de Guía de Gran Canaria emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 10, 199 y 326 de la Ley Hipotecaria; 9, 11, 13 y 15 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 26, 27, 31, 33, 34, 35 y 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de diciembre de 1991, 15 de marzo de 1993, 5 de octubre de 2005, 15 de marzo, 12 de abril, 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 y 18 de abril de 2017.

1. Es objeto de debate en este expediente si procede practicar una inscripción de adquisición por título de herencia de una finca que según el Registro linda con la zona marítima, oponiendo el registrador que, según certificado expedido por el Servicio Periférico de Costas que se acompaña, conforme al deslinde vigente en la zona, dicha finca invade el dominio público; y que lo mismo resulta de la certificación catastral descriptiva y gráfica que se incorpora al título.

El recurrente alega que, dado que el deslinde a que se refiere el certificado fue aprobado por Orden Ministerial de 27 de diciembre de 1968 y, por tanto, al amparo de la anterior normativa de costas hoy no vigente, dicho deslinde no tiene los efectos que se le atribuyen al deslinde por las leyes vigentes, por lo que debe procederse conforme a la previsión del artículo 36 del Reglamento General de Costas para los supuestos en los que la finca interseque o colinde con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde.



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

Tras la derogación de la citada norma, la cuestión de la protección registral del dominio público marítimo-terrestre en segundas y posteriores inscripciones viene regulada en el artículo 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, cuya regla 2.ª dispone el modo de proceder del registrador: «Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca».

Para la debida comprensión de este precepto debe contemplarse conjuntamente con el contenido de toda la Sección Cuarta del Capítulo III del actual Reglamento de Costas, reguladora de las inmatriculaciones y excesos de cabida que puedan afectar a este dominio público.

Como ya ha tenido ocasión de señalar esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 23 de agosto de 2016, 14 de septiembre de 2016 o 18 de abril de 2017) el eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre en la regulación del Reglamento General de Costas es la incorporación al Sistema Informático Registral de la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (apartado 2 del artículo 33).

Esta previsión ha de ponerse en necesaria correlación con la aplicación informática para el tratamiento de representaciones gráficas georreferenciadas de que han de disponer todos los Registradores, como elemento auxiliar de calificación, conforme al artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria en su redacción por la Ley 13/2015, de 24 de junio.

Dicha aplicación, homologada en Resolución de este Centro Directivo de 2 de agosto de 2016, permite relacionar las representaciones gráficas de las fincas con las descripciones contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente.

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

Para complementar la interpretación de estos preceptos, las Resoluciones de este Centro Directivo de 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 consideraron que, en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección, podría determinarse la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con dichas servidumbres,

mediante la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas comprensiva de tales extremos y referida a la representación gráfica que obre en tal Administración.

3. En el presente caso, el dato de que la finca invade en parte el dominio público marítimo-terrestre, resulta con claridad de varias fuentes distintas, y todas ellas concordantes:

En primer lugar, se aporta junto con el título inscribible certificado del Servicio Periférico de Costas, suscrito por el jefe de la Demarcación de Costas de Canarias, del que resulta de forma indudable que la finca invade el dominio público marítimo-terrestre, con todo detalle y especificidad. Además, como expresa la nota de calificación recurrida, también resulta de la cartografía catastral que se incorpora al título inscribible.

Por tanto, no cabe al registrador otra posibilidad que suspender la inscripción, al menos hasta que, en su caso, se determine la porción de finca que no invade dicho dominio y se realicen las rectificaciones correspondientes, quedando acreditada la no invasión.

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

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

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador.

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, 7 de marzo de 2018.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.