

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

7949 *Resolución de 23 de mayo de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de El Rosario-Área Metropolitana de Santa Cruz de Tenerife, por la que se deniega la inscripción de una compraventa de finca por invadir en parte el dominio público marítimo-terrestre.*

En el recurso interpuesto por don J. G. R. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de El Rosario-Área Metropolitana de Santa Cruz de Tenerife, doña María Azucena Morales González, por la que se deniega la inscripción de una compraventa de finca por invadir en parte el dominio público marítimo-terrestre.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el notario de San Cristóbal de La Laguna, don Juan Manuel Polo García, el día 13 de septiembre de 2017, con el número 1.600 de protocolo, se formalizó la compraventa de la finca registral número 49.147 del Registro de la Propiedad de El Rosario-Área Metropolitana de Santa Cruz de Tenerife, con la descripción siguiente «Urbana.–Casa de una sola planta en el término municipal El Rosario, en el lugar que se conoce por (...), número (...) de gobierno, en la Calle (...), con una superficie construida de sesenta y tres metros cuadrados (63 m²), que ocupa toda la superficie de solar. Linda: frente, serventía de paso; derecha, con propiedad de Don M. M.; a la izquierda, con Doña A. C. R.; y a la espalda, serventía de paso».

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de El Rosario-Área Metropolitana de Santa Cruz de Tenerife, en unión de informe expedido por el jefe de Servicio de Gestión del Dominio Público del Servicio Provincial de Costas de Tenerife, don J. A. T. M., de fecha 7 de noviembre de 2017, y de fotocopia del «Boletín Oficial del Estado» de fecha 22 de abril de 2016, páginas de la 27457 a la 27477, relativa a la sentencia del Tribunal Constitucional número 57/2016, de 17 de marzo, dictada en el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«María Azucena Morales González, registradora la Propiedad de El Rosario-Área Metropolitana de Santa Cruz de Tenerife, provincia de Santa Cruz de Tenerife, Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.

Previa calificación del documento que antecede, escritura otorgada en La Laguna, ante el Notario don Juan Manuel Polo García, el trece de septiembre de dos mil diecisiete, número 1.600 de protocolo, en unión de informe expedido por el Jefe de Servicio de Gestión del Dominio Público don J. A. T. M. de fecha siete de noviembre de dos mil diecisiete, y de fotocopia del Boletín Oficial del Estado de veintidós de abril de dos mil dieciséis, páginas de la 27457 a la 27477 relativa a la Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2016 de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, dictada en el Recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988 de

costas, del que resulta la posibilidad de obtener la correlativa desafectación a través de los expedientes administrativos legalmente previstos a los efectos de obtener la declaración de que, por las alteraciones sufridas en sus características naturales no son ya necesarios para la protección o utilización del dominio público; de conformidad con los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 98 del Reglamento para su ejecución, la Registradora que suscribe ha resuelto reiterar y complementar la anterior nota de calificación de 17 de octubre de 2017 y suspender la inscripción del documento que antecede por los hechos a los que se aplican los fundamentos de derecho que se señalan:

“En el título que se califica don J. L. P. y doña N. E. N. R., venden la finca que en el mismo se describe a don J. G. R., resultando que de la consulta a la sede electrónica del Catastro, la finca pudiera intersectar o colindar con el dominio marítimo-terrestre, con lo que es necesario para proceder a la inscripción de la transmisión de la finca, que se acredite mediante certificación de Costas que la finca no invade el dominio público marítimo terrestre y su situación en relación a las servidumbres de protección y tránsito. Todo ello de conformidad con Artículo 132 de la Constitución, que establece: ‘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’, artículos 7, 8 y 9 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, estableciendo el citado artículo 7: ‘Conforme a lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.’, y el citado artículo 9: ‘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’. Artículos 15 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en su redacción dada 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, estableciendo dicho artículo 15 que: “1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público. 2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo. Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable. 3. Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción. 4. Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada”.

Así según la reiterada doctrina del Tribunal Supremo, reflejada en sus sentencias de Sentencias de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998, entre otras, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que entendieron aplicable a las segundas y ulteriores transmisiones de las fincas las mismas exigencias de acreditación de la no invasión de zona de dominio público marítimo-terrestre, que las previstas para las inmatriculaciones. El artículo 36 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, que establece las Normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones, en los siguientes términos: “En relación con las segundas y posteriores

inscripciones sobre fincas que Intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre, se aplicarán las siguientes reglas: 1.^a El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo. 2.^a Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, b que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca. 3.^a Cuando de la certificación resulte que la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo precederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde. 4.^a Cuando la finca intersecte o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde, el registrador practicará la inscripción solicitada y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota marginal en el folio real, haciendo constar, tanto en el asiento practicado como en la nota de despacho, que el mismo queda supeditado a las resultas del expediente de deslinde. Caso de estar ya iniciado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicitará del registrador la expedición de certificación de titularidad y cargas y la constancia por nota marginal de todos los extremos recogidos en el artículo 21.3. En otro caso, tales datos se le notificarán una vez se haya acordado la iniciación del expediente. 5.^a Cuando la finca solo intersecte parcialmente con el dominio público marítimo-terrestre, las anteriores limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada, debiendo adecuarse la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, al objeto de proceder a la inscripción o anotación del dominio público marítimo-terrestre en favor del Estado. 6.^a El registrador de la propiedad con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar”.

De dicho artículo se infiere que resulta imprescindible la localización de la finca conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, si bien, en defecto de ésta, será necesario aportar certificación del Servicio Periférico de Costas acreditativa de que la finca no invade el dominio público marítimo terrestre y su situación en relación a las servidumbres de protección y tránsito. Resulta además totalmente aplicable al caso la doctrina que se desprende de la Resolución General de los Registros y del Notariado de 23 de agosto de 2016 al señalar: “Cabe plantear cuál debe ser el proceder del registrador en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, ya sean las existentes conforme a la normativa anterior a la Ley 13/2015, o ya sean las previstas en dicha Ley en fase de pilotaje o una vez homologadas, no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección, por no haberse implantado plenamente el sistema informático previsto en las normas expuestas en el punto anterior.

En tales casos el registrador no podrá proceder conforme a lo previsto en la citada regla 2.^a del artículo 36 del Reglamento de Costas al faltar el primer presupuesto para su

aplicación, como es la determinación de la colindancia o intersección según la repetida representación gráfica del dominio público y las servidumbres legales.

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

No obstante, esta determinación previa sólo debe ser exigible a aquéllas fincas que, según los datos que consten en el Registro, lindan con este dominio público o puedan estar sujetas a tales servidumbres (artículos 15 de la Ley de Costas y 35 y 36 del Reglamento General de Costas)".

De tal manera que, la constancia en el Registro y en la escritura, de la referencia catastral del inmueble da un dato objetivo en cuanto a la ubicación de la finca y su posible colindancia o intersección con el dominio público marítimo terrestre.»

A mayor abundamiento y al haberse presentado por el interesado informe del que resulta «Se le informa que no es posible emitir el certificado de no invasión solicitado con fecha 20 de octubre de 2017, sobre la finca de referencia catastral 002208500CS74C0001OU, del término municipal de El Rosarlo, isla de Tenerife, (S/C de Tenerife), por invadir el dominio público marítimo-terrestre, según deslinda vigente aprobado por Orden Ministerial de 09/01/2003.», no es posible acceder a la inscripción del documento, así según jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, 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 señala 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».

De igual forma la Resolución de la Dirección General de 27 de junio de 2017 señala en sus fundamentos que «como ya señaló este Centro Directivo, en su Resolución de 18 de abril de 2017, 'la necesidad de que previamente a toda transmisión de inmuebles lindantes con el dominio público quede acreditada la no invasión del dominio público marítimo-terrestre ya 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, en los que se exigía aportar certificado expedido por el Servicio Periférico de Costas acreditativo de tal extremo. 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 de fincas colindantes con el dominio público 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 segunda dispone el modo de proceder del registrador: «Si la finca interseca 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. El eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre en esta regulación es la incorporación al Sistema Informático Registral de la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (apartado 2 del artículo 33). Esta previsión ha de ponerse en necesaria correlación con la aplicación informática para el tratamiento de representaciones gráficas georreferenciadas de que han de disponer todos los Registradores, como elemento auxiliar de calificación, conforme al artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria en su redacción por la Ley 13/2015, de 24 de junio. Dicha aplicación, homologada por Resolución de esta Dirección General 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. De todas estas normas resulta que con la nueva regulación se pretende que el registrador pueda comprobar directamente, a la vista de las representaciones gráficas, la situación de las fincas en relación al dominio público y las servidumbres legales. 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».

Por tanto, y teniendo en cuenta los documentos que se acompañan, no es posible la inscripción del documento, en base a las anteriores consideraciones (sin perjuicio de que teniendo en cuenta los argumentos de la sentencia aportada se llegara a tramitar el expediente administrativo que determinara la exclusión de la zona del dominio público marítimo terrestre).

Esta falta se califica de subsanable no tomándose anotación por defecto subsanable al no haber sido solicitado por el presentante.

Contra la precedente nota podrán (...).

El Rosario, a diez de enero de dos mil dieciocho.-La Registradora (firma ilegible), María Azucena Morales González».

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de Puerto de la Cruz, doña María Luisa Martín Moreno-Torres, quien, con fecha 7 de febrero de 2018, confirmó la calificación de la registradora de la Propiedad de El Rosario-Área Metropolitana de Santa Cruz de Tenerife.

IV

Contra la nota de calificación sustituida, don J. G. R. interpuso recurso el día 6 de marzo de 2018 mediante escrito y con arreglo a las siguientes alegaciones:

«(...) Hechos

Primero.

Mediante Escritura autorizada por el Notario de San Cristóbal de la Laguna D. Juan Manuel Polo García (núm. de protocolo 1.600), el día 13 de septiembre de 2017, se otorgó una compraventa, donde D. J. L. P. y D.^a N. E. R. R., venden a D. J. G. R. la finca urbana sita en el término municipal de El Rosario, en el lugar que se conoce por (...) Conforme se acredita mediante nota del Registro de la Propiedad, dicha propiedad con referencia catastral 002208500CS74C0001OU se encontraba inscrita en el Registro de la Propiedad del municipio del Rosario siendo la primera inscripción de fecha 3 de octubre de 2006, folio 39, Libro 594, Tomo 2394 del archivo del término municipal de El Rosario y en virtud de la Escritura otorgada en La Laguna, ante el Notario D.^a María Teresa Lovera Cañada, con número de protocolo 1.364, el 1 de septiembre de 2006. Desde la fecha de su inscripción ha sido abonado el impuesto de Bienes Inmuebles, estando en la actualidad al corriente del pago de dicho impuesto al igual que del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, éste último en fecha 25/09/2017, todo ello se acredita en la mencionada Escritura de Compraventa (...)

Segundo.

La referida Escritura se presentó en el Registro de la Propiedad de El Rosario el día 25 de septiembre de 2017. Con fecha 17 de octubre de 2017 el Registro de la Propiedad de El Rosario resuelve suspender la inscripción considerando que la única forma de lograr la misma, será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo terrestre (...).

Tercero.

Con fecha 20 de octubre de 2017, se presenta escrito ante el Servicio Provincial de Costas en S/C de Tenerife, solicitando se le expida certificación que acredite la no invasión del dominio público terrestre de la referida finca. Con fecha de registro de salida 8 de noviembre de 2017, se informa por el órgano competente, que no es posible emitir el certificado solicitado, por invadir el dominio público terrestre, según deslinda vigente aprobado por Orden Ministerial de 09/01/2003 (...)

Cuarto.

A la vista de la Certificación del Servicio Provincial de Costas, y teniendo conocimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 57/2016 de 17 de marzo de 2016 en la que se resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley 2/2013 por infracción de los artículos 9.3 y 14 de la CE, al excluir del demanio costero a 12 municipios, dándoles un trato privilegiado respecto de los demás municipios costeros que se hallan en esa misma situación, con lo que se consagra un trato discriminatorio y por tanto arbitrario y no dispensar ese mismo trato a los municipios canarios que están en la misma situación y representan análogos de situaciones en que los terrenos en los que se hayan enclavados resultan «absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre», constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988, entre las que se encuentra (...), en el término municipal de El Rosario en S/C de Tenerife (...) Ambos

documentos se ponen a disposición del citado Registro que en fecha 10 de enero de 2018, resuelve que no es posible la inscripción del documento, sin perjuicio de que teniendo en cuenta los argumentos de la Sentencia aportada se llegara a tramitar el expediente administrativo que determinara la exclusión de la zona del dominio público marítimo terrestre. Esta falta se califica de subsanable (...).

Quinto.

Mediante escrito de fecha 26/01/2018, se solicita calificación sustitutoria en el Registro de la Propiedad de El Puerto de la Cruz, Santa Cruz de Tenerife, que confirma la calificación de la registradora de la Propiedad del Registro del Rosario (...).

Sexto.

En respuesta a nuevos escrito presentados en fecha 02 de Enero y 24 de Enero de 2018 ante la Dirección General de Costas, en fecha 20 de Febrero de 2018 dicha Dirección General contesta que si bien es cierto que (...) es una zona a desafectar, esto no se ha hecho por no haberse iniciado el expediente administrativo necesario para confirmar la desafectación (...) Dado que dicho expediente debe iniciarlo esa misma Dirección de Costas y que no lo ha hecho a pesar de haber una sentencia del Tribunal Constitucional que así lo dice, la situación en que me encuentro es de desprotección absoluta, ya que no puede inscribirse la finca por invadir el dominio marítimo terrestre y al mismo tiempo debería estar desafectada si esa misma Dirección General de Costas hubiera llevado a buen término los expedientes a los que se refiere la sentencia del TC.

Fundamentos de derecho

Primero.

Según las resoluciones de la DGRN de fecha 16/07/1998 y 21/02/2002, no debe exigirse la justificación documental sobre la ocupación de fincas que invaden el dominio público marítimo terrestres en los casos de segundas transmisiones de fincas ya inscritas.

Segundo.

Illegalidad del artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas, toda vez que esta disposición debe acomodarse a los artículos 9.3 de la Constitución Española, artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, 23 y 26 a 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 47.2 de la Ley 39/2015 de 2 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero.

Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 57/2016 de 17 de marzo de 2016 en la que se resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Ley 2/2013 por infracción de los artículos 9.3 y 14 de la CE, al excluir del demanio costero a 12 municipios, dándoles un trato privilegiado respecto de los demás municipios costeros que se hallan en esa misma situación, con lo que se consagra un trato discriminatorio y por tanto arbitrario y no dispensar ese mismo trato a los municipios canarios que están en la misma situación y representan análogos de situaciones en que los terrenos en los que se hayan enclavados resultan «absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre», constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988, entre las que se encuentra (...), en el término municipal de El Rosario en S/C de Tenerife.

Cuarto.

Al no haber iniciado la Dirección General de Costas los expedientes administrativos conducentes a la desafectación de (...), a pesar de la sentencia del TC antes referida, no es posible resolver, como dicha Dirección General de Costas hace, que la finca invade el dominio marítimo terrestre, y dicha resolución está vulnerando mis derechos recogidos en el art. 34 de la Ley Hipotecaria, el cual establece que el tercero de buena fe que adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición. Este precepto, que es esencial en el Derecho Inmobiliario Registral, recoge el principio de fe pública registral, y dicha protección dispensada al tercero hipotecario encuentra su razón de ser en la necesidad de reforzar la confianza en el Registro, y en la realidad de la que éste se hace eco, garantizando a todos los que adquieren derechos inscritos llevados por esa confianza, que van a ser mantenidos en la titularidad de los mismos, al margen de las vicisitudes que puedan afectar al título del transmitente, que no tengan reflejo registral, sin que, por tanto, su titularidad inscrita pueda haberse atacada por acciones fundadas en una determinada realidad extra registral ajena al contenido registral inmediatamente anterior a su adquisición».

V

Notificada la interposición del recurso al notario de San Cristóbal de La Laguna, don Juan Manuel Polo García, presentó el siguiente escrito de alegaciones:

«1.º Que como bien señala la sra. registradora en la nota de calificación el deslinde vigente fue aprobado por Orden Ministerial de 9 de enero de 2003. Hasta el día de hoy no ha habido ninguna modificación del mismo.

2.º Que la vigente Ley de Costas fue promulgada el día 28 de julio de 1988 y entró en vigor el mismo días de su publicación (29 de julio del mismo año) modificada en algunos aspectos en el año 2013.

3.º Que la escritura calificada documenta una segunda transmisión de una finca. Finca que tuvo por primera vez acceso al registro de la propiedad en virtud del título adquisitivo de los vendedores de fecha uno de septiembre de dos mil seis (1 de septiembre de 2006) y fue inmatriculada el 3 de octubre del mismo año como acertadamente señala el recurrente en su nota. Y que en la descripción literaria de la finca no figura que linde con zona marítimo terrestre o que esté afectada por ningún tipo de servidumbre.

4.º Que el artículo 15 de la Ley de Costas no ha sufrido variación desde la publicación de la misma conteniendo la regulación de la inmatriculación de las fincas que linden o puedan estar afectadas por el dominio público marítimo terrestre o alguna de sus servidumbres.

5.º Que sin entrar en la legalidad o no de los artículo 35 y 36 del Reglamento de Costas, éste último ha sido interpretado por la Dirección General de los Registros y del Notariado entre otras en la Resolución de fecha 6 de septiembre de 2012 (BOE 12 de octubre del mismo año) (doctrina que actualmente entendemos pacífica) en el sentido de que no es necesaria la aportación de un nuevo certificado en las segundas transmisiones de finca si ya consta la existencia del mismo en el registro. Es decir sólo es aplicable a aquellas segundas transmisiones de fincas cuya inmatriculación se hubiera producido con anterioridad a la promulgación del artículo 15 de la Ley de Costas porque desde la promulgación de la misma siempre es necesario el certificado para inmatricular.

6.º Que el citado artículo 15 de la Ley de Costas, como se ha dicho, exige el citado certificado para la inmatriculación de fincas que puedan lindar o invadir el dominio público terrestre. Artículo que estaba vigente (con idéntica redacción) al tiempo practicarse la inmatriculación de la finca.

7.º Que en la nota simple incorporada a la escritura, no se hace mención alguna a la falta del citado certificado y sí consta claramente, como pendiente de cancelar, la nota

de limitación de los efectos de la fe pública registral del artículo 207 de la Ley Hipotecaria.

8.º Que no se entiende que en el momento de la inmatriculación no existiesen dudas de la invasión del dominio público terrestre para la práctica de la misma y sí existan para una segunda transmisión, no habiéndose alterado ni el deslinde (vigente desde el año 2003) ni las normas que regulan la materia ni la interpretación de las mismas para las segundas transmisiones.

9.º Que el artículo 1 de la Ley Hipotecaria en su párrafo 3.º señala que los asientos del Registro «están bajo la salvaguarda de los tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley» (principio de legitimidad).

10.º Y finalmente señalar que de todo ello se infiere que la nota de calificación parece que lo que está realmente calificando no es la escritura de compraventa, si no la primera inscripción de la finca, esto es, su inmatriculación realizada por algún titular anterior, rompiendo la presunción legitimadora que se deriva de la misma.

De todo lo expuesto resulta que el documento debió de ser inscrito puesto que el control de legalidad y calificación en relación al dominio público marítimo terrestre ya fue hecho necesariamente al practicar el asiento de inmatriculación y al tratarse la presente compraventa de una segunda transmisión no procede ningún control o calificación adicional sobre este punto.

Hay que tener muy presente también que de mantenerse la calificación de la señora registradora quebrarían los principios de fe pública registral y legitimación que emanan del contenido de los asientos del registro y resulta de la nota informativa incorporada en que confiaron todos los intervinientes en la escritura incluido el notario autorizante, asientos que sólo un tribunal en el procedimiento adecuado puede anular».

VI

La registradora emitió informe el día 22 de marzo de 2018, ratificándose íntegramente en el contenido de la nota de calificación impugnada, y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los 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; la Sentencia del Tribunal Constitucional número 57/2016, de 17 de marzo; las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), y 26 de abril de 1986, 1 de julio de 1999 y 22 de junio de 2009 (Sala de lo Civil), 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, 18 de abril y 27 de junio de 2017 y 23 de abril de 2018.

1. Son hechos relevantes para la resolución del presente recurso los siguientes:

a) Mediante escritura pública autorizada el día 13 de septiembre de 2017 se formalizó una compraventa de la finca urbana sita en el término municipal de El Rosario. Dicha finca consta inscrita en el Registro de la Propiedad del municipio El Rosario siendo la primera inscripción de la finca de fecha 3 de octubre de 2006.

b) Dicha escritura se presentó en el Registro de la Propiedad siendo objeto de una primera calificación con fecha 17 de octubre de 2017 por la que se suspende la inscripción al considerar necesaria la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la determinación de si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre.

c) Solicitada por el interesado del Servicio Provincial de Costas certificación que acredite la no invasión del dominio público marítimo-terrestre de la referida finca, dicho

Servicio contesta mediante escrito de 8 de noviembre de 2017 informando que no es posible emitir el certificado solicitado, por invadir la finca el dominio público marítimo-terrestre, según deslinde vigente aprobado por Orden Ministerial de 9 de enero de 2003.

d) Se presenta de nuevo en el Registro la escritura junto con el citado informe del Servicio de Costas, al que se acompaña igualmente copia del «Boletín Oficial del Estado» en que se publica la Sentencia del Tribunal Constitucional número 57/2016, de 17 de marzo, por la que se resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias contra 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, por infracción de los artículos 9.3 y 14 de la Constitución, al excluir del demanio costero a 12 municipios, dándoles un trato privilegiado, con lo que se consagra un trato discriminatorio por no dispensar ese mismo trato a los municipios canarios que están en la misma situación y representan análogos de situaciones en que los terrenos en los que se hayan enclavados resultan «absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre», constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988, entre las que se encuentra B., en el término municipal de El Rosario en Santa Cruz de Tenerife, en que se ubica la finca objeto de este expediente.

e) En respuesta a nuevas solicitudes presentadas por el recurrente ante la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar en fechas 2 de enero y 24 de enero de 2018, dicha Dirección General contesta mediante escrito de 20 de febrero de 2018 que si bien es cierto que B. es una zona a desafectar, esto no se ha hecho por no haberse iniciado el expediente administrativo necesario para confirmar la desafectación.

La registradora suspende la inscripción solicitada por invadir la finca objeto de la compraventa el dominio público marítimo-terrestre según resulta del informe emitido por el Servicio Provincial de Costas antes aludido. El recurrente se opone a dicha suspensión conforme a los términos que por extenso quedan reflejados en los antecedentes de esta Resolución, aduciendo en síntesis la ilegalidad del artículo 35 del Reglamento de Costas en que se apoya la calificación de la registradora, la eficacia protectora del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y la indefensión que le produce el hecho de que a pesar de que conforme a la reseñada sentencia del Tribunal Constitucional la finca objeto de debate debería ser desafectada formalmente del dominio público, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar que debería tramitar el correspondiente expediente administrativo, al tiempo que informa en el sentido de que la finca invade el dominio público, no tramita el expediente de desafectación.

2. Como cuestión previa, es preciso poner de relieve, una vez más, que este expediente no puede tener en consideración documentos que se alegan o aportan con el escrito de recurso y que no se pusieron a disposición del registrador al tiempo de la presentación.

Al respecto es doctrina reiterada de esta Dirección General (por todas, Resolución de 14 de diciembre de 2017), que el recurso contra la calificación registral sólo puede recaer sobre cuestiones que se relacionen directa o inmediatamente con la nota de calificación del registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma (cfr. artículo 326 Ley Hipotecaria). No procede en consecuencia que esta Dirección General lleve a cabo un pronunciamiento en relación con documentos -como el reseñado bajo la letra e) precedente- que no se pusieron a disposición de la registradora al tiempo de llevar a cabo su calificación, sin perjuicio de que en caso de una nueva presentación se adopte un nuevo acuerdo de calificación en el que se haga referencia a dichos documentos (vid. artículo 108 del Reglamento Hipotecario).

3. En cuanto al fondo de la cuestión planteada, hay que señalar, como ha declarado reiteradamente este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 18 de abril y 27 de junio de 2017), que la necesidad de que previamente a toda transmisión de inmuebles lindantes con el dominio público quede acreditada la no invasión del dominio público marítimo-terrestre ya se establecía en el artículo 35 en relación con los artículos 31 y 33 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, en los que se exigía aportar certificado expedido por el Servicio Periférico de Costas acreditativo de tal extremo.

Es cierto que la Resolución de 16 de julio de 1998 de este Centro Directivo, invocada por el recurrente en su escrito impugnativo, 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.

4. 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.

El Tribunal tras sistematizar en la citada Sentencia de 16 de octubre de 1996 las medidas protectoras que la Ley de Costas establece (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; facultad del registrador de requerir al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por dicha Administración; posibilidad del registrador de suspender la solicitud de inscripción cuando sospeche una posible invasión del demanio marítimo; etc.), declara a continuación 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 el 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 (reiterada por la de 18 de agosto de 2010 y otras posteriores), 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 aquella Resolución su doctrina a dicha jurisprudencia. Con ello este Centro Directivo ha venido entendiendo, 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, y cuya legalidad, en contra de lo sostenido por el recurrente, pasó a ser indiscutida a partir de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, a la que esta Dirección General adecuó como se ha dicho su doctrina a partir de la Resolución de fechas 6 de octubre de 2008 antes citada.

5. Tras la derogación de la citada norma reglamentaria, la cuestión de la protección registral del dominio público marítimo-terrestre en segundas y posteriores inscripciones de fincas colindantes con el dominio público 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 segunda dispone el modo de proceder del registrador en aquellos supuestos en que el dominio público costero no conste inscrito en el Registro de la Propiedad: «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».

Como ha señalado este Centro Directivo (vid. Resoluciones de 23 de agosto de 2016 y 27 de junio de 2017), para la debida comprensión de este precepto debe contemplarse conjuntamente con el contenido de toda la Sección Cuarta del Capítulo III del actual Reglamento de Costas, reguladora de las inmatriculaciones y excesos de cabida que puedan afectar a este dominio público. El eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre en esta regulación es la incorporación al Sistema Informático Registral de la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (apartado 2 del artículo 33). Esta previsión ha de ponerse en necesaria correlación con la aplicación informática para el tratamiento de representaciones gráficas georreferenciadas de que han de disponer todos los Registradores, como elemento auxiliar de calificación, conforme al artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria, en su redacción por la Ley 13/2015, de 24 de junio. Dicha aplicación, homologada por Resolución de esta Dirección General 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.

De todas estas normas resulta que con la nueva regulación se pretende que el registrador pueda comprobar directamente, a la vista de las representaciones gráficas, la situación de las fincas en relación al dominio público y las servidumbres legales. Sólo en el caso en que de tal comprobación resulte invasión o intersección, procedería la

solicitud por el registrador de un pronunciamiento al respecto al Servicio Periférico de Costas.

6. Llegados a este punto, cabe plantear cuál debe ser el proceder del registrador en los casos en los que las citadas 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.

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

Por ello, las Resoluciones de este Centro Directivo de 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 señalaron que la única forma de lograr esta determinación será la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas de la que resulte la colindancia o intersección, así como la determinación de si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito, todo ello según la representación gráfica que obre en tal Administración.

No obstante, esta determinación previa sólo debe ser exigible a aquéllas fincas que, según los datos que consten en el Registro o a los que tenga acceso el registrador por razón de su cargo, como los datos catastrales (cfr. por todas, Resolución de 23 de abril de 2018), lindan con este dominio público o puedan estar sujetas a tales servidumbres (artículos 15 de la Ley de Costas y 35 y 36 del Reglamento General de Costas).

7. En el presente caso, el dato de que la finca invade el dominio público marítimo-terrestre resultaba inicialmente de la consulta realizada por la registradora a la Sede Electrónica del Catastro con ocasión de la primera presentación del título en el Registro, de la que se infería que la finca pudiera intersectar o colindar con el dominio marítimo-terrestre, lo que motivó la primera calificación requiriendo la presentación de la certificación administrativa de no invasión. Invasión que quedó confirmada, y no desmentida, por el informe emitido por el Servicio Provincial de Costas de Tenerife con fecha 7 de noviembre de 2017, lo que conduce a la confirmación de la calificación impugnada, que en nada desvirtúan los argumentos alegados por el recurrente.

Así, en relación con la supuesta ilegalidad del artículo 35 del Reglamento de Costas de 1989 (y en su caso del artículo 36 del Reglamento de Costas de 2014 que trae causa de aquél), ya hemos dicho que quedó descartada por las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998.

8. Respecto de la posible eficacia enervante del carácter demanial de la finca derivada de la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad y los efectos que a la misma le reconocen los principios hipotecarios, hay que recordar que nuestro Tribunal Supremo en Sentencias de la Sala Primera de 26 de abril de 1986, 1 de julio de 1999 y 22 de junio de 2009, excluye el juego del principio de legitimación 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 señala 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».

En el mismo sentido se pronunciaron las Sentencias de 22 de julio de 1986, de 1 de julio de 1999 y 22 de junio de 2009 al afirmar que «los bienes integrados en la zona marítimo terrestre, administrativamente deslindada, corresponde al dominio público y son inalienables, imprescriptibles y ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitan precisamente por su condición demanial, y por tanto la inscripción que tenga un particular no puede afectar al Estado y no opera consiguientemente el principio

de legitimación registral que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, sino la realidad extrarregistral autenticada por el deslinde administrativo hecho».

Este mismo criterio ha sido asumido por este Centro Directivo, que lejos de sostener una falsa antinomia entre la legislación hipotecaria y la legislación relativa al dominio público, ha defendido el carácter del Registro de la Propiedad como instrumento de protección del demanio. Debe recordarse que, como afirmó esta Dirección General en las Resoluciones de 15 de marzo y 12 de abril de 2016 o las más recientes de 4 de septiembre de 2017 y 13 de abril de 2018, la obligación legal a cargo de los registradores de la propiedad de tratar de impedir la práctica de inscripciones que puedan invadir el dominio público tiene su origen y fundamento, con carácter general, en la legislación protectora del dominio público, pues, como señala la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su artículo 6 como en su artículo 30, los bienes y derechos de dominio público o demaniales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual no es sino manifestación del principio y mandato supremo contenido en el artículo 132 de la Constitución.

Por esa razón, el artículo 61 de la misma ley, ordena que «el personal al servicio de las Administraciones públicas está obligado a colaborar en la protección, defensa y administración de los bienes y derechos de los patrimonios públicos». En el caso particular de los registradores de la Propiedad tal deber de colaboración se articula desde diversos puntos de vista. En primer lugar, el artículo 36 de dicha la ley ordena que «las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros». Y para implicar a los registradores en la promoción de dicha inscripción registral, se establece a su cargo, además del mandato general de colaboración y suministro de información de los artículos 61 y 64, una previsión específica en el artículo 39 conforme a la cual «los registradores de la propiedad, cuando tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda».

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

Pero la protección registral que la Ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito (como es el caso del presente expediente), pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

Por tal motivo, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como en el caso concreto de la de costas, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público.

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

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

manifestaciones concretas del mismo principio general (así, por ejemplo, los artículos 199, 203 y 205).

Consecuentemente con todo ello, la propia Ley 13/2015, además, trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, incluso no inmatriculado, señalando en el nuevo artículo 9 de la Ley Hipotecaria que «todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática (...) para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente» (vid. también la disposición adicional primera).

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

Por tanto, tampoco puede acogerse favorablemente el argumento del recurrente basado en una supuesta posición inatacable amparada en la fuerza protectora del artículo 34 de la Ley Hipotecaria derivada de la inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad, pues, sin perjuicio de lo ya dicho sobre el carácter inalienable del dominio público, en el presente caso, al margen de tal circunstancia, además no se satisfacen los requisitos establecidos en dicha norma para desplegar sus efectos, pues el recurrente no ha llegado a inscribir su título en el Registro, precisamente como consecuencia de la calificación suspensiva aquí debatida, y el titular registral que le vendió la finca tampoco goza de la protección de la fe pública registral al no haber adquirido en su momento de titular inscrito («de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo», dice la norma) al haber causado su título adquisitivo la primera inscripción de la finca (inmatriculación) en el Registro.

9. Finalmente, en relación con el alcance y eficacia de la sentencia del Tribunal Constitucional número 57/2016, de 17 de marzo, dictada en el recurso interpuesto por el Gobierno de Canarias sobre la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988, de Costas, por infracción de los artículos 9.3 y 14 de la Constitución, al excluir del demanio costero a doce municipios, dándoles un trato privilegiado respecto de los demás municipios costeros que se hallan en la misma situación en que los terrenos enclavados resultan «absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre», constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988, entre las que el Gobierno canario recurrente afirma encontrarse B., en el término municipal de El Rosario en Santa Cruz de Tenerife, es lo cierto que la eficacia sustantiva y registral de dicho pronunciamiento está condicionada a la previa tramitación y aprobación del correspondiente expediente administrativo de desafectación, sin que la alegada pasividad de la Administración Pública responsable del ejercicio de dicha competencia pueda ser suplida por el registrador, prescindiendo de un acto administrativo formal y expreso de desafectación como requisito previo de inscripción, al efecto de desvirtuar la certificación de invasión del dominio público emitida por esa misma Administración, pues la revisión de conformidad con el ordenamiento jurídico de la actuación de las Administraciones públicas, por acción u omisión, sin perjuicio de la calificación que a los registradores corresponde respecto a los documentos administrativos presentados que pretendan su inscripción en el Registro de la Propiedad, conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento, y al margen del cauce de los correspondientes recursos administrativos que procedan, está reservada a los tribunales

de justicia (cfr. artículo 106 de la Constitución), a los que podrá acudir el recurrente para alegar ante ellos lo que a su derecho convenga.

A este respecto debe recordarse que la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, a que se refiere la Sentencia número 57/2016 del Tribunal Constitucional, dispone en sus dos primeros apartados lo siguiente: «Exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre. 1. Se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos correspondientes a los núcleos de población que se enumeran en el anexo de esta Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo. 2. Los terrenos excluidos podrán ser 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 estos efectos, 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».

Cuestiona la constitucionalidad de esta norma el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias, por considerar que al excluir la transcrita disposición del demanio costero a 12 municipios, les está dando un trato privilegiado respecto de los demás municipios costeros que se hallan en esa misma situación, con lo que consagra un trato discriminatorio; y que en caso de no considerarse inconstitucional dicha exclusión «resultaría discriminatorio, y por ello vulneraría los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y 14 CE, no dispensar ese mismo trato a los municipios canarios que están en la misma situación, esto es, omitir en la norma estatal los núcleos costeros canarios que, descritos en el documento 3 anexo a la demanda con su correspondiente cartografía, representan ejemplos análogos de situaciones en que los terrenos en que se hayan enclavados resultan «absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo-terrestre por las razones que en cada caso se exponen»», constituyendo áreas de viviendas consolidadas con anterioridad a la Ley de costas de 1988, entre otros, el de B., en el término municipal de El Rosario, provincia de Santa Cruz de Tenerife, donde se encuentra la finca objeto de este expediente.

10. Pues bien, el Tribunal Constitucional en su citada Sentencia número 57/2016, confrontado al descrito dilema, tras aclarar que «en el eventual supuesto de que una impugnación así se estimase, el modo de reparar que insta el Gobierno de Canarias sea distinto, pues no requiere que se prive del privilegio a los 12 núcleos costeros contenidos en la norma estatal recurrida mediante la declaración de nulidad de dicha norma, sino que se extienda el privilegio a los núcleos costeros canarios que estén en la misma situación, acabando en virtud de su inclusión con la omisión que produciría la discriminación», añade como «ratio decidendi» lo siguiente: «La STC 233/2015, en su fundamento jurídico 14, ha abordado una alegación idéntica (...) En dicha resolución el Tribunal ha declarado que el precepto recurrido es constitucional siempre que se tenga presente que «el recto entendimiento de la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 de acuerdo con la Constitución permite considerar que sus consecuencias jurídicas no se extienden a la regulación del completo régimen jurídico que deriva de que los núcleos de población enumerados en el anexo de la Ley han perdido las características naturales que determinaron su inclusión en el dominio público marítimo-terrestre en virtud de deslindes anteriores. Por el contrario, su virtualidad radica en la identificación, ope legis, de unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural, excluyéndose la necesidad de esa justificación, que según su propio apartado 4 no implica la efectividad inmediata de la exclusión, siendo solo el presupuesto para la iniciación del expediente que, en su caso, puede terminar con su desafectación. Hemos de atender asimismo a lo dispuesto en el art. 18.2 LC, a cuyo tenor tal desafectación deberá ser expresa y, antes de proceder a ella, habrán de practicarse los correspondientes deslindes, que según el

art. 26.1 del Reglamento general de costas deben especificar los planos que se aprueban (...) La disposición impugnada no excluye la aplicación, caso por caso, de todos estos requisitos, que constituyen una exigencia previa e imprescindible para que la situación jurídica registral tanto de los bienes de dominio público como de las fincas colindantes no perturbe la seguridad jurídica garantizada por el art. 9.3 CE. (...) Todas estas operaciones, lógicamente, requieren la adopción de las correspondientes resoluciones administrativas, siempre susceptibles como ya hemos dicho de control en vía jurisdiccional, como impone el art. 106.1 CE». Con esta interpretación el precepto impugnado no implica ninguna discriminación entre núcleos costeros. Tanto los doce enunciados en la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 como cualesquiera otros omitidos en ella, radiquen en la Comunidad Autónoma de Canarias o no, podrán, a través de los expedientes administrativos legalmente previstos (...) obtener la declaración de que, por las alteraciones sufridas en sus características naturales, no son ya necesarios para la protección o utilización del dominio público y, en consecuencia, la correlativa desafectación».

Por tanto, es la propia Sentencia del Tribunal Constitucional invocada por el recurrente la que, lejos de avalar su pretensión de inscripción registral, la desvirtúa, pues bien a las claras pone de manifiesto el Alto Tribunal que la disposición adicional sexta de la Ley 2/2013 no permite entender producida la desafectación de los terrenos a que se refiere de forma automática u «ope legis», sino que, admitido que la virtualidad de dicha disposición se limita a identificar unos terrenos que notoriamente han perdido por obra de la acción del hombre las características de dominio público natural, sin embargo ello no se traduce en una «efectividad inmediata de la exclusión», siendo sólo el «presupuesto para la iniciación del expediente que, en su caso, pueda terminar con su desafectación», la cual, como se desprende del artículo 18.2 de la Ley de Costas deberá ser expresa y deberá ir precedida de los correspondientes deslindes. Operaciones todas ellas que -sigue afirmando el Tribunal Constitucional- «requieren la adopción de las correspondientes resoluciones administrativas, siempre susceptibles (...) de control en vía jurisdiccional».

Doctrina que trasladada al presente caso ratifica el criterio mantenido en la calificación impugnada que, tras suspender la inscripción por los motivos que ya han quedado analizados y confirmados, añade que ello debe entenderse sin perjuicio de que «se llegara a tramitar el expediente administrativo que determinara la exclusión de la zona marítimo-terrestre» de la finca debatida, en perfecta concordancia con la doctrina constitucional reseñada.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación de la registradora.

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 mayo de 2018.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállego.