

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

7195 *Resolución de 28 de febrero de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Nules n.º 3, por la que suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por don P. S. F., en nombre y representación de «Gestión Documental de Euskadi, S.L.», contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Nules número 3, don Alberto Manuel Adán García, por la que suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 12 de julio de 2019 ante el notario de Castellón de la Plana, don Jorge Sos Ansuategui, con el número 1.245 de protocolo, se acordó la compraventa de la finca registral número 25.699 del término de Nules.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Nules número 3, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Gesdek SL, el día 12/07/2019, bajo el asiento número 314, del tomo 165 del Libro Diario y número de entrada 2530, que corresponde al documento otorgado por el notario de Castellón de la Plana Jorge Sos Ansuategui, con el número 1245/2019 de su protocolo, de fecha 12/07/2019, ha resuelto no practicar los asientos solicitados en base a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos.

La finca cuya inscripción se pretende colinda con el dominio público marítimo-terrestre, según resulta de consulta al programa de gestión de bases gráficas geobase, y del correspondiente visor de la Administración.

Por tanto, en fecha seis de Septiembre de dos mil diecinueve, se practicó anotación preventiva por 90 días, y se comunicó al Servicio Periférico de Costas, a los efectos de que certifique si invade o no el Dominio Público Marítimo Terrestre.

En fecha 16 de Octubre de 2019 se ha presentado en éste Registro bajo la entrada 3663/2019, Certificación expedida por Don F. P. B., Jefe del Servicio Provincial de Costas de Castellón, de fecha treinta de Septiembre de dos mil diecinueve, de la que resulta que, la finca con referencia catastral 6819923YK4161N, invade bienes de dominio público marítimo-terrestre, estando el resto afectada por las zonas de servidumbre de tránsito y de protección, según deslinde administrativo aprobado por Orden Ministerial de 5 de Abril de 1993, por lo que en base al artículo 36 del Reglamento de Costas, se cancela la anotación y se deniega su inscripción.

Fundamentos de Derecho.

Artículos 33 a 36 del Reglamento de Costas RD 876/ 2014, de 10 de octubre.
Artículo 18 de la Ley Hipotecaria.

Y por considerarlo un defecto subsanable se procede a la suspensión de los asientos solicitados del documento mencionado.

No se toma anotación preventiva por defectos subsanables por no haberse solicitado.

Contra esta decisión (...)

Nules, a 31 de octubre de 2.019.–El Registrador de la Propiedad, Fdo.: Alberto Adán García.»

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma al registrador de la Propiedad de Viver, don Carlos Alberto Mañero Criado, quien resolvió, en fecha 27 de noviembre de 2019, confirmar la calificación del Registro de la Propiedad de Nules número 3.

IV

Contra la nota de calificación sustituida, don P. S. F., en nombre y representación de «Gestión Documental de Euskadi, S.L.», interpuso recurso mediante el día 3 de diciembre de 2019 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Primero.

En la nota de calificación, el Registrador indica que en fecha 16 de Octubre de 2019 se presentó en el Registro bajo la entrada 3663/2019, Certificación expedida por Don F. P. B., Jefe del Servicio Provincial de Costas de Castellón, de fecha treinta de Septiembre de dos mil diecinueve, de la que resulta que, la finca con referencia catastral 6819923YK4161N, invade bienes de dominio público marítimo-terrestre, estando el resto afectada por las zonas de servidumbre de tránsito y de protección, según deslinde administrativo aprobado por Orden Ministerial de 5 de Abril de 1993, por lo que en base al artículo 36 del Reglamento de Costas, se cancela la anotación y se deniega su inscripción.

Segundo.

Si bien es cierto que hay una porción de terreno que invade el dominio público marítimo-terrestre, en base al mismo artículo que menciona el Registrador, (artículo 36. apartado 5) indica que “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.”, y tras lo cual nos remitimos al artículo 199 de la Ley Hipotecaria.

Tercero.

En años anteriores, no hubo problema alguno en inscripciones de fincas del mismo complejo urbanístico, y el Registrador de la Propiedad anterior inscribía las fincas a excepción de la parte de la finca matriz que invadía los terrenos de Dominio Público Marítimo Terrestre, y con la renuncia de los adquirentes a los derechos que pudieran ostentar sobre la misma.

Uno de estos ejemplos es la finca 25.702 del Registro de la Propiedad de Nules 3, del mismo complejo urbanístico (...)

Cuarto.

El artículo 3.1 del Código Civil establece que para interpretar las normas jurídicas no sólo se ha de tener en cuenta el tenor literal de las mismas, sino que, además, se deben

tener en cuenta otros criterios de interpretación entre los que figura su contexto, los antecedentes históricos y legislativos, la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y, sobre, todo el espíritu y la finalidad de la ley que se interpreta, lo que permite entender, en beneficio del adquirente que se pueda inscribir parcialmente la finca que no es objeto de invasión. Es evidente que con la interpretación del Registrador, queda desprotegido y claramente perjudicado el Adquirente de buena fe, debiendo por tanto admitirse la Inscripción parcial con la renuncia de los adquirentes a los derechos que pudieran ostentar sobre la misma»,

V

El registrador de la Propiedad de Nules número 3 emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

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, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de octubre de 1996 y 27 de mayo de 1998, y, Sala de lo Civil, de 26 de abril de 1986, 1 de julio de 1999 y 22 de junio de 2009, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de octubre de 2008, 18 de agosto de 2010, 26 de enero de 2011, 20 de julio de 2012, 18 de noviembre de 2013, 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016, 18 de abril y 27 de junio de 2017, 23 de abril, 23 de mayo y 19 de junio de 2018 y 6 de junio y 24 de julio de 2019.

1. Es objeto de este expediente decidir si es inscribible una escritura de compraventa de un elemento independiente perteneciente a un régimen de propiedad horizontal cuya finca matriz linda con el dominio público marítimo-terrestre. El registrador, tras comunicarlo al Servicio Periférico de Costas, suspende la inscripción al haberse recibido certificación de dicho Servicio de la que resulta que el edificio invade el citado demanio.

El recurrente alega que si bien es cierto que hay una porción de terreno que invade el dominio público marítimo-terrestre, el Reglamento de Costas indica que las 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» y se remite al artículo 199 de la Ley Hipotecaria. Asimismo, afirma que «el Registrador de la Propiedad anterior inscribía las fincas a excepción de la parte de la finca matriz que invadía los terrenos de Dominio Público Marítimo Terrestre, y con la renuncia de los adquirentes a los derechos que pudieran ostentar sobre la misma».

2. La cuestión suscitada en el presente expediente ha sido objeto de una dilatada doctrina por parte de este Centro Directivo, con arreglo a la cual ha de resolverse. 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 (cfr. Resoluciones de 18 de abril y 27 de junio de 2017).

Es cierto, no obstante, que la Resolución de 16 de julio de 1998 de este Centro Directivo entendió que la citada norma reglamentaria quebraba el principio de jerarquía normativa -artículos 9.3 de la Ley del 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, párrafo tercero, 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. Criterio que siguió la Resolución de 14 de enero de 2000 invocada por el ahora recurrente.

3. 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, prevista 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, 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 fecha 6 de octubre de 2008 antes citada.

4. 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, 27 de junio de 2017 y 23 de mayo y 19 de junio de 2018), 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.

5. 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, remitida en soporte electrónico por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (cuya fuente u origen no consta en el presente expediente).

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 con arreglo a la información sobre la delimitación de la costa proporcionada por la citada Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

Por ello, las Resoluciones de este Centro Directivo de 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 y 23 de mayo de 2018 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), o que se desprendan del propio título inscribible, 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).

6. En el caso de este expediente, el registrador a la vista de las representaciones gráficas disponibles concluye que el edificio en el que se integra la finca puede invadir el dominio público marítimo-terrestre, por lo que procede conforme a lo previsto en el artículo 36 del Reglamento de Costas requiriendo al Servicio Periférico de Costas para que se le informe sobre el particular.

Como ya señaló la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 6 de junio de 2019, la posible invasión puede resultar de la información gráfica de la aplicación auxiliar del Colegio de Registradores prevista en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, y la disposición adicional primera de la Ley 13/2015, de 24 de marzo, que constituye elemento relevante a estos efectos, aun no existiendo constancia de la concreta fuente de la información a ella incorporada, dada su función legal de realizar «análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente» y su finalidad de constituir elemento auxiliar en la calificación registral, conforme a las citadas disposiciones legales.

Ello lleva al registrador a condicionar la inscripción de transmisiones posteriores a que se justifique que tal invasión no se produce, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 7, 15 y 16 de la Ley de Costas y 33 a 36 del Reglamento, y sus concordantes.

Los anteriores datos y manifestaciones si bien no constituyen per se prueba plena de la colindancia y/o invasión, sí dan fundamento y base suficiente a las sospechas del registrador, en presencia de las cuales, y en aplicación de la doctrina anteriormente expuesta de este Centro Directivo, es correcto y aún obligado para el registrador proceder en la forma en que lo ha hecho, requiriendo la aportación de una certificación del Servicio Periférico de Costas acreditativa de la no invasión del dominio público por la reiterada finca registral como requisito previo necesario para la inscripción del título en el Registro.

7. Toda vez que el certificado del Servicio Periférico de Costas confirma la invasión de la finca a la que pertenece el elemento que ahora es objeto de transmisión, dados los términos del pronunciamiento de este Servicio no puede practicarse la inscripción, por aplicación de los preceptos antes citados de la legislación de costas; 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, cuyo contenido no cuestiona.

8. Las conclusiones anteriores no se pueden entender enervadas por las alegaciones del recurrente.

En primer lugar invoca la previsión del artículo 36 del Reglamento de Costas relativa a la posible inscripción previa adecuación de la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, citando al efecto el artículo 199 de la Ley Hipotecaria que regula el procedimiento de inscripción de la representación gráfica georreferenciada. En este sentido, como ha señalado la Dirección General de los Registros y del Notariado en varias ocasiones, el defecto podría subsanarse mediante la aportación de una representación gráfica georreferenciada de la finca que respete los límites del dominio público. Tal delimitación gráfica de la finca no compete en ningún caso elaborarla al registrador (como parece intuirse del escrito de recurso). Y en todo caso deberá quedar acreditado (conforme al artículo 199 de la Ley Hipotecaria en relación con la legislación de Costas) que la delimitación de la finca no invade el dominio público, ya sea porque al registrador le consten los límites georreferenciados del mismo o bien porque así lo certifique el Servicio Periférico de la Demarcación de Costas.

Sin embargo, esta alegación no resulta aplicable al supuesto que nos ocupa ya que, en primer lugar, no se ha efectuado dicha adecuación descriptiva, la cual requeriría, además, cumplir con los requisitos para la rectificación de la descripción del edificio en su conjunto; y en segundo lugar, porque no es posible la inscripción de la representación gráfica de un elemento en régimen de propiedad horizontal (cfr. Resoluciones de 22 de julio de 2016 o 19 de julio de 2018).

La circunstancia, alegada por el recurrente, relativa a la previa inscripción de las segundas transmisiones de otros elementos privativos integrados en el mismo edificio al que pertenece el que es objeto de este expediente (citando expresamente la finca registral números 25.702), tampoco puede desvirtuar las conclusiones anteriores, pues, como ha afirmado reiteradamente este Centro Directivo (vid., por todas, la Resolución de 30 de noviembre de 2018), «el registrador al llevar a cabo el ejercicio de su competencia de calificación de los documentos presentados a inscripción no está vinculado, por aplicación del principio de independencia en su ejercicio, por las calificaciones llevadas a cabo por otros registradores o por las propias resultantes de la anterior presentación de la misma documentación o de la anterior presentación de otros títulos, dado que debe prevalecer la mayor garantía de acierto en la aplicación del principio de legalidad por razones de seguridad jurídica».

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la calificación impugnada.

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, 28 de febrero de 2020.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.