

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

7826 *Resolución de 14 de mayo de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Jávea n.º 1, a inscribir una escritura de dación en pago de deuda.*

En el recurso interpuesto por don A. M. S., abogado, en representación de doña M. F. W. W., contra la negativa del registrador de la Propiedad de Jávea número 1, don Carlos Olavarrieta Jurado, a inscribir una escritura de dación en pago de deuda.

HECHOS

I

Mediante escritura autorizada por el notario de Teulada, don Víctor Ortega Álvarez, el 10 de mayo de 2011, se formalizó una dación en pago de determinada deuda, por la que se transmitía una parcela de la Urbanización La Cumbre del Sol, en término de Benitachell, en cuyo interior existe un chalet-vivienda unifamiliar; y que linda por el este con acantilado. Se incorpora al título certificado expedido por el Jefe del Servicio de Costas de Alicante el 5 de diciembre de 2006, acreditativo de que la parcela y la vivienda no invaden el dominio público marítimo-terrestre pero están afectadas por la zona de protección establecida en la Ley de Costas.

II

Presentada la escritura en el Registro de la Propiedad número 1 de Jávea fue objeto de calificación negativa emitida por el registrador de la Propiedad don Carlos Olavarrieta Jurado que a continuación se transcribe en lo pertinente –únicamente en cuanto al defecto impugnado–: «De conformidad con el artículo 322 de la Ley Hipotecaria y en relación con la escritura de Dación en Pago de Deuda, otorgada en Teulada, el diez de mayo de dos mil once, ante su Notario Don Víctor Ortega Alvarez, con número de protocolo 574/2011, presentada en esta oficina el veintitrés de diciembre de dos mil once, Asiento 1343 del Diario 134, acompañado de instancia de Ratificación con carácter retroactivo del citado título, suscrita por don W. W., en nombre de Lukisa Trust reg., con fecha 2 de junio de 2011, legitimada ante el notario de Vaduz, el 22 de junio de 2011, Don Julios Nägele, y apostillada y con su traducción al idioma español de fecha 18.07.11, y de Extracto del Registro Mercantil de Liechtenstein, expedido en Vaduz, el 04.07.11, del registro de la mercantil Lukisa Trust Reg., apostillado y con su traducción al idioma español de fecha 18.07.11, ha sido calificado negativamente por los siguientes: Hechos: La entidad «Lukisa Trust Reg» cede y transmite, en pago de deudas, a doña M. F. W. W., casada S., una parcela de terreno en término de Benitachell, parcela 115-O de la Urbanización La Cumbre del Sol, Pueblo del Mar 1.ª fase, de 743 m² de superficie, y que linda por el Este con acantilado, y en cuyo interior existe un Chalet-Vivienda Unifamiliar de planta baja, de una superficie construida de 168,20 m², finca registral 3.089 de Benitachell. Se incorpora Certificado expedido por don V. M. C., Jefe del Servicio Provincial de Costas de Alicante, relativo a la vivienda y parcela en zona Olivos parcela n.º 115, de fecha cinco de diciembre de dos mil seis. Se acompaña Certificado expedido el veintiocho de noviembre de dos mil once, por la Jefa del Servicio Provincial de Costas en Alicante, doña M.ª A. J. G., relativo a la parcela y edificaciones ubicadas en ..., acreditativo de que la vivienda y la pequeña edificación (destinada a almacenaje y adosada a la vivienda), no invade el dominio público marítimo terrestre y no está afectada

por la zona de servidumbre de tránsito, pero si está afectada por la zona de servidumbre de protección establecida en la Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas. Fundamentos de Derecho: 1) Dado que el artículo 45 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, prohíbe expresamente la construcción y transmisión de edificaciones destinadas a residencia o habitación, se suspende la inscripción por no acreditarse las autorizaciones a que se refieren los artículos 48 y 49 de dicho Real Decreto. 2) No se puede identificar con claridad la finca reseñada en el citado Certificado de veintiocho de noviembre de dos mil once... corresponda con la finca registral 3.089 de Benitachell, conforme al Artículo 45 y siguientes del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio. Contra la anterior calificación (...). En Jávea, a 3 de enero de 2012. El Registrador (firma ilegible y sello del Registro). Fdo.: Carlos E. Olavarrieta Jurado».

III

El 17 de febrero de 2012, don A. M. S., en representación de doña M. F. W. W., interpuso recurso contra la calificación en el que alega lo siguiente: 1.º Se acepta el segundo fundamento de derecho (Identificación de la finca), respecto al cual se aportará en su momento documento que acredite la correspondencia entre la descripción contenida en el Certificado de Costas de fecha 28 de noviembre de 2011 y la finca registral; 2.º No obstante lo anterior, y con relación al primer fundamento de derecho, se considera que en la calificación registral no se ha tenido en cuenta que en el presente caso no se estaría produciendo declaración o ampliación de obra nueva alguna, sino que lo que se trata exclusivamente es de la transmisión de la vivienda en virtud de la referida escritura de dación en pago de deuda. A tal respecto, argumenta el registrador que «el artículo 45 del Real Decreto 1471/1989 de 1 de diciembre, prohíbe expresamente la construcción y transmisión de edificaciones destinadas a residencia o habitación...». Sin embargo, en dicho artículo no se habla de transmisión, sino tan solo de construcción, como se evidencia mediante la lectura del citado artículo, por lo que no cabría extender los efectos del mencionado artículo a las transmisiones de edificaciones destinadas a residencia o habitación -como ocurre en el presente caso-, sino tan solo a la construcción o ampliación de las mismas: Por ello, se entiende que en este supuesto no sería necesario acreditar las autorizaciones a que se refieren los artículos 48 y 49 de dicho Real Decreto; 3.º Establece la Ley Hipotecaria, en el párrafo tercero de su artículo 1 lo siguiente: «Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos 238 y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». En este caso lo que se solicita es única y exclusivamente la inscripción de la transmisión de una parcela de terreno y vivienda con las mismas características y superficies ya contenidas en los libros de este Registro de la Propiedad. No se solicita la inscripción de obra nueva alguna y el asiento de la ya inscrita está bajo la salvaguarda de los tribunales. La calificación del registrador amplía el supuesto de hecho del artículo 45 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, al caso de transmisión. Esto supone una interpretación extensiva o analógica de un precepto legal limitativo del dominio lo que es claramente inadmisibles. Es precisa una causa razonable o de interés legítimo que fundamente la prohibición de disponer, pues si la prohibición no está debidamente fundada en motivos protegibles, es contraria al espíritu de nuestro Derecho, según el cual el dominio se presume libre, salvo que se acredite la limitación (artículo 348 del Código Civil). Cualquier limitación al derecho de propiedad es en su propia naturaleza y finalidad contraria a la esencia de la facultad más propia del dominio, por lo que ha de considerarse que la misma es opuesta a la naturaleza de la relación obligacional al constituir una limitación de la libertad que debe presidir la contratación. Lo anterior sería perfectamente aplicable al presente caso, ya que la denegación de inscripción se sustenta en un artículo que en realidad no contempla el fundamento alegado -ya que nada dice el citado artículo sobre la transmisión-, por lo que en este caso la limitación al derecho de propiedad no estaría amparada por ninguna de las limitaciones establecidas en las leyes,

o al menos no lo estaría en la primera limitación alegada en la notificación de defecto que se recurre; 4.º Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, hay que tener en cuenta que, aún en el supuesto de que pudiera interpretarse que dicho artículo 45 del Real Decreto 1471/1989 podría amparar una limitación al derecho de propiedad, habría que tener en cuenta que el derecho de propiedad, regulado en el artículo 33 de nuestra Constitución Española de 1978, tan solo podría verse limitado por normas que tengan «rango de Ley», lo cual excluiría en cualquier caso a los Reglamentos y otras disposiciones de rango no de Ley; y 5.º A los motivos anteriores son de aplicación los siguientes fundamentos de derecho: a) Jurídico materiales: artículos 324, 325 y 326 de la Ley Hipotecaria; b) Fundamentos sustantivos: artículos 4 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, 1 y 26 de la Ley Hipotecaria; 348 del Código Civil; 33 de la Constitución.

IV

El notario autorizante formuló las siguientes alegaciones: «...En cuanto a los fundamentos de derecho que sostienen la legalidad del negocio jurídico otorgado por las partes en la escritura de referencia autorizada por mí, hago míos, asimismo, los expuestos por el letrado Sr. M. en el recurso presentado frente a la calificación denegatoria del registrador de la Propiedad, y, además, los siguientes: 1.º Señala el Sr. Registrador en su Fundamento de Derecho 1) que el art. 45 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 prohíbe expresamente la construcción y transmisión de edificaciones destinadas a residencia o habitación. Pues tenemos que señalar que ni prohíbe la transmisión ni, mucho menos, lo hace «expresamente». Así, el referido artículo señala: «En la zona de servidumbre de protección estarán prohibidos: a. Las edificaciones destinadas a residencia o habitación». Y el artículo 49.6 señala: «No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la autorización a que se refiere este artículo...». Es decir, lo que se prohíbe es la accesión, por primera vez, al Registro de la Propiedad de dichas obras o, dicho de otro modo, su declaración como obra nueva. 2.º Con relación a las segundas y posteriores transmisiones de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, la Dirección General de los Registros y del Notariado se manifestó en varias ocasiones, entre ellas, en Resoluciones de 16.07.1998 y 14.01.2000, en el sentido de que los requisitos y previsiones contenidos en el artículo 15 de la Ley de Costas no podían aplicarse a los supuestos de fincas ya inmatriculadas, pese a la extensión que hacía el artículo 35 del Reglamento de Costas que no sólo no carecía de cobertura legal sino que era contrario a la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria de existencia y pertenencia de los derechos inscritos a todos los efectos legales (variando el criterio que había seguido en su resolución de 08.01.1993, en la que sí consideraba aplicable el artículo 35 del Reglamento de Costas). Con posterioridad, en resolución, entre otras, de 06.10.2008 rectificó de nuevo su criterio, después de las Sentencias del Tribunal Supremo de 16.10.1996 y 27.05.1998 que consideraron el Reglamento de Costas ajustado a la Ley. Y así señalaba que debía entenderse plenamente aplicable el artículo 35 del referido Reglamento a las segundas y ulteriores transmisiones de fincas colindantes con el dominio marítimo-terrestre. Todo ello referido a las fincas colindantes con el dominio público marítimo terrestre. 3.º En su resolución de 09.05.2008, la Dirección General confirma la calificación denegatoria del Registrador de la Propiedad, en el sentido de exigir la autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente señalada en el artículo 48 del Reglamento de Costas para inscribir una escritura de agrupación, declaración de obra nueva y división horizontal y ello en conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.6 del citado Reglamento. 4.º Así pues, están sentadas las bases para considerar (en conformidad a la Ley y Reglamento de Costas y a las Resoluciones citadas de la Dirección General de los Registros y del Notariado) que respecto de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre será necesaria la Certificación de Costas sobre que no se invade dicho dominio, incluso para segundas y ulteriores transmisiones, y de que para las declaraciones de obra

nueva en zonas de servidumbre de protección será necesaria la preceptiva autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente. Pero ¿qué norma exige o que resolución aclara esa exigencia de que, para las segundas o posteriores transmisiones de fincas ya inmatriculadas afectadas por la zona de servidumbre de protección, será necesaria la autorización de la Comunidad Autónoma correspondiente?. La respuesta es ninguna. Y lo entendemos así por varias razones: a) Así como para las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre se establece en el artículo 35 del Reglamento que las reglas establecidas en los artículos anteriores para la inmatriculación serán también aplicables a la segunda y posteriores inscripciones, no existe norma alguna semejante para las fincas que se encuentren en zona de servidumbre de protección, señalándose únicamente en su artículo 49.6 que no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas refiriéndose, como hemos señalado anteriormente, a su primera accesión al Registro, y sin referirse a posteriores inscripciones. b) Establece el artículo 4.º 1. del Código Civil que procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón. ¿Hay identidad de razón? No. Las limitaciones establecidas para las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre tienen por finalidad evitar una cobertura legal a aquellas fincas que invaden dicho dominio que, como señala la propia Ley de Costas, es inalienable, imprescriptible e inembargable. Las relativas a la zona de protección se refieren a una propiedad que es privada pero que está afectada a determinadas limitaciones, limitaciones que no pueden extenderse a situaciones ya consolidadas (artículo 4.º 2. del mismo código). La línea de costa es mutable por lo que tiene sentido solicitar cada vez la certificación de que la propiedad privada no invade la propiedad pública. La construcción en zona de servidumbre de protección ya inscrita en el Registro de la Propiedad no puede empeorar su situación (si no invade el dominio público, como en este caso) por lo que no tiene sentido pedir una y otra vez una autorización. c) Pretender que, en cada transmisión de dominio de finca sita en zona de servidumbre de protección, se solicite, cada vez, una autorización para ¡la construcción! (solo se puede construir una vez lo mismo) de una edificación destinada a residencia o habitación (¡ya construida!) que es lo que señala el artículo 48 del Reglamento de Costas, carece de toda lógica. d) Como decía la Dirección General de los Registros y del Notariado en sus Resoluciones, ya mencionadas, de 16.07.1998 y 14.01.2000, la pretensión de exigir la autorización para las segundas y ulteriores transmisiones de fincas en zona de servidumbre de protección, sería contraria a la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria de existencia y pertenencia de los derechos inscritos a todos los efectos legales. Y así, además, como señala el letrado don A. M. en su recurso el artículo 1, en su párrafo 3.º, de la Ley Hipotecaria señala que: «Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos 238 y siguientes, en cuanto se refieren a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley».

V

El registrador de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General mediante escrito de 20 de febrero de 2012.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Vistos los artículos artículo 132.2 de la Constitución; 348 del Código Civil; 7, 8, 9, 23 y siguientes, las disposiciones transitorias tercera y cuarta y la disposición adicional tercera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 31, 35, 45, 46, 47, 48 y 49, la disposición transitoria novena y la disposición adicional primera del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas; 1, 38 y 326 de la Ley Hipotecaria; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de enero

de 2000, 21 de febrero de 2002, 9 de mayo, 18 de agosto y 6 de octubre de 2008, 18 de agosto de 2010 y 16 de julio, 8 de agosto y 27 de octubre de 2011.

1. Mediante la escritura de dación en pago de deuda objeto de la calificación impugnada, se transmite una parcela en la que se ha construido una vivienda unifamiliar -con determinadas edificaciones accesorias- que figura ya inscrita en el Registro de la Propiedad. Se acompaña a dicho título una certificación de la Administración del Estado (Servicio Provincial del Costas) que acredita que, aun cuando tales construcciones no invaden el dominio público marítimo terrestre, están afectadas por la zona de servidumbre de protección establecida en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El registrador suspende la inscripción solicitada porque, a su juicio, el artículo 45 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, «... prohíbe expresamente la construcción y transmisión de edificaciones destinadas a residencia o habitación...», por lo que entiende que deben acreditarse las autorizaciones a que se refieren los artículos 48 y 49 de dicho Real Decreto.

El recurrente y el notario autorizante de la escritura alegan que las autorizaciones a las que se refiere el registrador únicamente son exigidas por la normativa sobre Costas para la inscripción de la declaración de obra nueva pero no para las sucesivas transmisiones de las construcciones ya inscritas.

2. La Ley de Costas, cumpliendo el mandato expreso del artículo 132.2 de la Constitución, no sólo determina cuál es el dominio público marítimo-terrestre (concretando los elementos que lo integran), sino también su régimen de protección, utilización y policía, estableciendo de forma expresa (artículo 7) que los bienes que lo integran son inalienables, imprescriptibles e inembargables, que carecen de todo valor obstativo frente a dicho dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por los asientos del Registro de la Propiedad (artículo 8) y que en ninguna de las pertenencias de dicho dominio pueden existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado (artículo 9).

Para proteger el dominio público marítimo-terrestre, también se establecen una serie de limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, según la zona de que se trate. Concretamente, por lo que interesa en este recurso, se configura una servidumbre legal de protección del citado dominio (sobre una franja de terreno de 100 metros, ampliables hasta un máximo de otros 100 metros -cfr. artículos 23 y siguientes de la Ley de Costas-), que comporta la prohibición general de determinadas actividades y, sobre todo, construcciones consideradas perjudiciales para la adecuada protección de ese medio natural tan sensible.

Es cierto que en la zona de servidumbre de protección están prohibidas «Las edificaciones destinadas a residencia o habitación» -cfr. artículos 25.1.a) de la Ley de Costas y 45.1.a) de su Reglamento-, salvo las que excepcionalmente autorice el Consejo de Ministros -cfr. artículos 25.3 de la Ley y 47 del Reglamento-. No obstante, respecto de los terrenos clasificados como suelo urbano a la entrada en vigor de dicha Ley se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas; además, se podrán autorizar nuevos usos y construcciones de conformidad con los planes de ordenación en vigor (todo ello, en los términos previstos en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley y novena del Reglamento). Por ello, el artículo 49.6 del citado Reglamento dispone que no podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección sin que se acredite la correspondiente autorización. Asimismo, este precepto reglamentario añade que para determinar si la finca está o no incluida en dicha zona se aplicarán, con las variaciones pertinentes, las reglas establecidas en relación con las inmatriculaciones de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.

Nada han previsto la Ley ni el Reglamento de Costas, por el contrario, en relación con una eventual acreditación de autorización administrativa para posteriores inscripciones de la transmisión de fincas con construcciones que ya han accedido a los asientos registrales (a diferencia de lo que se dispone respecto de las sucesivas transmisiones de fincas

situadas en la zona de servidumbre de protección colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, para las que se exige certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público –artículos 31 y 35 del Reglamento-). Por ello, no puede desconocerse la presunción establecida a todos los efectos legales en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, de la existencia y pertenencia de los derechos inscritos, junto con el mandato normativo contenido en el párrafo tercero del artículo 1 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 dicha Ley. Por otra parte, debe prevalecer el principio de libertad del dominio, a falta de limitaciones legales a las facultades dispositivas que, en cuanto a la cuestión debatida en el presente recurso no se establecen, a diferencia de las restricciones que en otros aspectos se previenen expresamente (v.gr., el derecho de tanteo y retracto que se atribuye a la Administración del Estado tendrá en las transmisiones onerosas intervivos de los terrenos incluidos en la zona de servidumbre de protección que se estimen necesarios para la defensa y el uso del dominio público marítimo-terrestre; y la declaración de utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa, de tales terrenos – cfr. disposición adicional tercera de la Ley de Costas; y la disposición adicional primera del Reglamento-).

Por cuanto antecede, y dada la obligada concreción del recurso a las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador (cfr. artículo 326 de la Ley Hipotecaria), ésta no puede ser confirmada habida cuenta de los términos en que ha sido formulada.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación impugnada, en los términos que resultan de los precedentes fundamentos de derecho.

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, 14 de mayo de 2012.–El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.