

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

13611 *Resolución de 24 de julio de 2019, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de San Javier n.º 1, por la que se suspende inscripción de una escritura de compraventa de dos fincas.*

En el recurso interpuesto por don R. H. N. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de San Javier número 1, don Florentín Daniel Gil Serrano, por la que se suspende inscripción de una escritura de compraventa de dos fincas.

Hechos

I

Mediante escritura pública otorgada el día 13 de agosto de 2009 ante la notaria de La Unión, doña Manuela Dávalos Ferrández, con el número 719 de protocolo, doña M. C. C. R. vendió el pleno dominio de las fincas registrales números 15.384 y 15.385 del término de San Javier a los cónyuges de nacionalidad noruega doña B. O. F. N. y don R. H. N., con sujeción a su régimen matrimonial.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de San Javier número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria (reformado por Ley 24/2001 de 27 de diciembre) y 98 y siguientes del Reglamento Hipotecario:

El Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado por Don/Doña P. B., M., el día 02/10/2018, bajo el asiento número 2113, del Diario 110, entrada n.º 4863, que corresponde al documento autorizado por el notario de La Unión D./D.ª Manuela María Dávalos Ferrández, con el número 719/2009 de su protocolo, de fecha 13/08/2009, ha resuelto no practicar los asientos solicitados sobre la base del/los siguiente/s hecho/s y fundamento/s de Derecho:

Hecho/s:

Se tiene a la vista el oficio de fecha 11 de marzo de 2019 al que se acompaña la Certificación de fecha 4 de julio de 2013 firmada por D. A. M. M., Jefe de la Demarcación de Costas en Murcia. Ministerio de Medio Ambiente.

Dado que las fincas que se transmiten (registrales 15385 y 15384) invaden el dominio público marítimo-terrestre, según resulta del certificado de Costas antes referido, no se podrán inscribir tales finca [sic] en este Registro hasta que se determine por dicha Demarcación la porción no afectada por la invasión en el dominio público.

Fundamento/s de Derecho:

Arts. 31 a 35 del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 17471, de 1 de diciembre de 1989 (B.O.E. n.º 297. de 12.12.1989) y Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 6 de octubre de 2008.

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

Contra esta calificación (...)

San Javier, veintiuno de marzo del año dos mil diecinueve. El Registrador de la Propiedad (firma ilegible y sello del Registro con el nombre y apellidos del registrador).»

III

Contra la anterior nota de calificación, don R. H. N. interpuso recurso el día 24 de abril de 2019 atendiendo a los siguientes razonamientos:

«Primero.—Violación del art. 36, de la disposición derogatoria única y final tercera del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, del artículo 2 del Código Civil y de los principios de legalidad del procedimiento administrativo, de seguridad jurídica y de sumisión plena de las Administraciones al Ordenamiento Jurídico (arts. 9.1, 9.3, 103.1 y 105.c de la Constitución) porque la calificación se basa en legislación derogada aludiendo como fundamento al Real Decreto 1471/1989 pese a que parece aplicar al artículo 36.5 del vigente RD 876/2014, cuando afirma que no se podrán inscribir tales fincas en este Registro hasta que se determine por dicha Demarcación la porción no afectada por la invasión en el dominio público, pero no ordena ni solicita directamente a la Demarcación tal determinación de la porción afectada, sino que parece trasladar la obligación de dicha solicitud a este interesado, con infracción del precepto y de las normas que expondremos a continuación.

Dispone el artículo 36 citado que:

5.^a Cuando la finca solo interseque 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.

Las anteriores limitaciones son las descritas en los epígrafes de ese mismo artículo que dice:

2.^a 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.

3.^a Cuando de la certificación resulte que la finca interseca 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 procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde.

Por tanto, según las Normas aplicables a las segundas y posteriores inscripciones que se contienen en el art. 36 RC, es el propio Ministerio de Medio Ambiente el que debe suministrar toda la información a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, que debe proporcionar la representación gráfica georreferenciada, y a través del Servicio Periférico de Costas que debe facilitar la certificación individualizada y solicitar la anotación de la resolución aprobatoria del deslinde. Y en casos, como el

presente, de intersección parcial las limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada, por lo que correctamente la calificación afirma que no se podrán inscribir tales fincas en este Registro hasta que se determine por dicha Demarcación la porción no afectada por la invasión en el dominio público, pero puesto que el precepto no contempla que sea el interesado quien deba aportar tal documentación, sino que la información obra en los archivos de la Dirección General y la Demarcación de Costas, la calificación debe completarse reclamando a esta última la determinación de la porción no afectada por la invasión.

El artículo 13.2 de la Ley 22/1988 establece que la resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el mismo y dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público. Por su parte, el artículo 17 del RD 876/2014 dispone que practicado el deslinde, la Administración General del Estado deberá inscribir los bienes de dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con la Ley 33/2003 y que el Ministerio de Medio Ambiente llevará el archivo actualizado de documentos y planos de los deslindes del dominio público marítimo-terrestre, con fichas individuales, que podrán sustituirse por un banco de datos susceptible de tratamiento informático, que contendrán los emplazamientos y clases de bienes que lo integran.

Por último el artículo 9 b) de la Ley Hipotecaria obliga a que los asientos del Registro contengan la expresión de las circunstancias relativas al sujeto, objeto y contenido de los derechos inscribibles según resulten del título y los asientos del registro, previa calificación del Registrador y que a tal fin, la inscripción contendrá siempre que se realicen operaciones de... deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices y para la incorporación de la representación gráfica de la finca al folio real, deberá aportarse junto con el título inscribible la certificación... descriptiva y gráfica de la finca.

La Resolución de la DGRN de 6-10-2008 citada por la Calificación, modifica su criterio anterior en el sentido de exigir certificación de Costas en las segundas y posteriores inscripciones y no sólo en la inmatriculación, pero ni el Tribunal Supremo ni la propia Dirección General dicen que sea el interesado quién deba asumir la obligación de aportar este certificado con una información que sólo la Administración Pública de Costas puede y ha debido suministrar.

Es el Ministerio quien aprueba el deslinde con sus planos georreferenciados, quien debe aportarlos a ese Registro y quien puede decir en qué medida existe una porción no afectada por la invasión, sin que este particular pueda siquiera obligar a la Administración a facilitar tal determinación porque una vez pedida, como hemos hecho, puede tardar años en ser expedida o puede no llegar a contestarse nunca, siendo el silencio administrativo una respuesta hartamente usual y sucediendo que la información publicada en la página electrónica del Magrama no es determinante ni suficiente a estos efectos.

Por ello el artículo 36 RC hace recaer precisamente en la Dirección General de Registros y del Notariado la obligación de soporte del sistema informático registral con los datos que proporcione la Administración de Costas. Se trata siempre de coordinación entre Administraciones Públicas respecto de los documentos que ellas mismas elaboran.

La Dirección General de Registros y del Notariado expresa que el eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre en la regulación del RD 876/2014 es 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). Y que 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.

Pero la falta de implementación por parte de la Administración Pública de los procedimientos y sistemas a que le obligan las normas no puede tener como consecuencia que esa misma Administración quede exenta del cumplimiento de la normativa en vigor, porque estaríamos ante un nuevo incumplimiento y ante la violación de los preceptos y principios citados.

Por ello, interesamos la rectificación de la calificación en el sentido de completarla y que sea el propio Registro quién reclame a la Demarcación la determinación de la porción no afectada por la invasión.

Segundo.—Infracción del principio de acceso a la Información administrativa, Transparencia y Buen gobierno declarado desde Resolución (77) 31, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 28 de septiembre de 1977 sobre la "Protección del Individuo en relación a los actos de la Administración Pública", por los arts. 41.2 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE 26-10-2012 C326/395), los arts. 5, 7, 10 y 26 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y los arts. 17 y 28 de la Ley 39/2015, puesto que es un derecho del administrado la no aportación de documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, y en este caso, pese a que el RD 876/2014 obliga claramente a la coordinación entre Administración Registral y Administración de Costas que es quién elabora los deslindes, se ha trasladado al administrado una obligación de aportar documentos públicos que ni está recogida en la normativa particular, ni tiene con carácter genérico obligación de efectuar, ni puede en última instancia obtener si la Administración hace uso de su muy frecuente silencio administrativo.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 recuerda que el artículo 103 CE establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas.

El artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

De acuerdo con el marco constitucional descrito, dice la Ley 39/2015 que regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

Añade que en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en

un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Y apunta que en el capítulo I se establece con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos ya aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

El artículo 28 al regular los Documentos aportados por los interesados dispone:

1. Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable... 2. Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración, con independencia de que la presentación de los citados documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate, siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos. Se presumirá que la consulta u obtención es autorizada por los interesados salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso. En ausencia de oposición del interesado, las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

En Resolución de 15 de enero de 2013 el Parlamento Europeo efectuó recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea (2012/2024(INL)) incluyendo como Recomendación 3 relativa a los principios generales por los que la administración debe regirse el Principio de proporcionalidad según el cuál la Administración solo puede adoptar decisiones que afecten a los derechos e intereses de las personas en caso de ser necesario y en la medida en que lo exija la consecución del fin perseguido, y al adoptar sus decisiones, los funcionarios deben garantizar un equilibrio justo entre los intereses de los particulares y el interés general; En particular, no deben imponer cargas administrativas o económicas excesivas en relación con el beneficio esperado.

La Exposición de motivos de la de la Ley 19/2013 recuerda que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, contemplando la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.

En el caso, siendo claro que la Ley en vigor obliga a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a mantener publicada una información tan importante y tan sensible para los derechos particulares como son los deslindes del DPMT que efectúa, y obliga a ese Registro a recabar los documentos electrónicamente, eximiendo a este particular de la obligación de presentar una determinación de porción no afectada que elabora otra Administración pública obligada a haberlo proporcionado ya en el certificado que expidió con anterioridad, la calificación debe rectificarse o el recurso estimarse y así se solicita.

Tercero.-La vulneración anterior afecta al derecho a la propiedad privada de los bienes reconocido por el art. 33 de la Constitución Española y el artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la interpretación realizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (10.2 CE) en Sentencia de 4 de noviembre de 2014 asunto Ucieza v. España, porque en nuestro caso no consta inscrito ni anotado ningún derecho a favor del Estado en las fincas transmitidas el 13-8-2009, con anterioridad al deslinde aprobado el 13-3-2000 que modificó el alcance del dominio público marítimo-terrestre en este tramo afectándolas sólo parcialmente, y la imposición de cargas no previstas para la protección de un dominio público inexistente en 2009, o

inexistente en la mayor parte de la finca no afectada en 2019 por el deslinde de 2000, es una injerencia al derecho individual proscrita.

De acuerdo con los términos del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, se presume que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular registrado.

Las Resoluciones de la Dirección general citadas declaran que con las previsiones legales de la ley 22/1988 y el RD 876/2014 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.

También declaran que 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, 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.

Y que 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.

Pero la propia DGRN no puede sino reconocer que la obligación del Registro es la de recabar informe o certificación administrativa de no invasión, pero nada se dice respecto que deba hacerlo al propio interesado o presentante, y lo que denunciamos es que para recabar dicho informe, ahora sobre la porción de finca no afectada, el Registro no se remita directamente al Servicio periférico de Costas, como le obliga el art. 36 RC, sino que se dirige únicamente al interesado para que sea éste quien lo solicite, en abierta contradicción con lo dispuesto tanto en este art. 36 del RC como en el art. 28 de la Ley 39/2015.

El TEDH exige indagar si se ha practicado una justa ponderación ente las exigencias del interés general de la comunidad, en este caso la seguridad en el tráfico de los bienes inmuebles mediante su inscripción en el Registro de la Propiedad, y los imperativos de la protección del derecho fundamental de la demandante (Sporrong y Lönnroth, anteriormente citada, § 69; Phocas c. Francia, 23 de abril de 1996, § 53, Compendio 1996-11). Para valorar la proporcionalidad de la injerencia, el TEDH toma también en cuenta el grado de protección contra la arbitrariedad que ofrece el procedimiento llevado a cabo (Hentrich, anteriormente citada, § 44).

Y declara que en tanto en cuanto una actuación equivale a privar de todo efecto útil un derecho real inscrito en el Registro de la Propiedad, no puede tener legitimidad sin respeto del procedimiento previsto o en ausencia de un debate contradictorio y respetuoso del principio de igualdad de armas.

En su virtud solicita que habiendo por presentado este escrito, ex arts. 16.4.b, 30.2 y 30.5 LPA, acuerde de conformidad mantener la anotación preventiva de la transmisión efectuada en escritura de compra otorgada el 13-8-2009 ante la Notario de la Unión D.^a Manuela Dávalos Ferrández, protocolo n.º 719 de ese año, prevista en los arts. 19, 42.9 y 323 del Decreto 8-2-1946 y, con todos los respetos que nos merece la anterior calificación y a exclusivos efectos de defensa, tenga por formulado el recurso regulado en sus arts. 324 a 328 contra la calificación negativa de 21-3-2019, con solicitud expresa de la rectificación prevista en el art. 327 párrafo sexto, en el sentido de requerir la determinación de la porción no afectada por la invasión en el dominio público pero a

recabar por el propio Registro al Servicio Periférico de Costas para completar el certificado ya emitido.»

IV

El registrador de la Propiedad de San Javier número 1 emitió informe ratificando la calificación en todos sus extremos y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 9, 10, 199 y 326 de la Ley Hipotecaria; 9, 11, 13 y 15 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 26, 27, 31, 33, 34, 35 y 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de diciembre de 1991, 15 de marzo de 1993, 13 de junio de 2014, 15 de marzo, 12 de abril 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 y 18 de abril y 2 de junio de 2017.

1. Es objeto de debate en este expediente si procede practicar una inscripción de adquisición por título de compraventa de dos fincas que según el Registro lindan con la zona marítimo-terrestre.

El día 2 de octubre de 2018 se presenta escritura otorgada en agosto de 2009, calificándose el citado título, en virtud de nota fechada el 24 de octubre de 2018, en el sentido de no aportarse certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas acreditativa de la no invasión del dominio público marítimo-terrestre de las fincas transmitidas. Mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 2018 se solicita anotación de suspensión por defecto subsanable y se interpone recurso gubernativo contra la anterior calificación, rectificando el registrador su calificación mediante escrito fechado el día 29 de noviembre de 2018, elevando informe a este Centro Directivo comprensivo de la rectificación de la calificación fechado el día 10 de diciembre de 2018. Con fecha 24 de diciembre de 2018 se practica la anotación de suspensión solicitada. Posteriormente, mediante oficio expedido el 4 de febrero de 2019 por la Demarcación de Costas en Murcia a solicitud del registrador, resulta que el interesado ha de identificar y localizar las fincas objeto de los expedientes y demás términos que resultan del mismo, del cual se da traslado al presentante.

Mediante nuevo oficio de fecha 11 de marzo de 2019, al que se adjunta certificado de fecha 4 de julio de 2013, la Demarcación de Costas en Murcia, advierte de la invasión parcial del dominio público marítimo-terrestre.

Ello da lugar a la nota de calificación, recurrida gubernativamente ante este Centro Directivo y objeto de este expediente, en la que el registrador opone como defecto que impide la práctica de las respectivas inscripciones que dado que las fincas que se transmiten (registrales 15.384 y 15.385) invaden el dominio público marítimo-terrestre, según resulta del certificado de Costas, no se podrán inscribir tales fincas hasta que se determine por el Servicio Periférico de la Demarcación de Costas la porción no afectada por la invasión en el dominio público.

El recurrente alega que, en síntesis, que el registrador basa su calificación en una norma no vigente, y que la certificación acreditativa de la porción de finca que no invade el dominio público marítimo-terrestre debe ser solicitada por el registrador, y no por los interesados en el procedimiento registral, basándose en el artículo 36 del Reglamento de Costas y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley de Transparencia, así como en jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2. La necesidad de aportar certificado acreditativo de la no invasión del dominio público marítimo-terrestre en toda transmisión de inmuebles lindantes con el dominio público se establecía en el artículo 35 en relación con los artículos 31 y 33 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, hoy derogado. La

legalidad de este precepto fue indiscutida sobre la base de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo, a la que esta Dirección General adecuó su doctrina en Resoluciones de fechas 6 de octubre de 2008 y 18 de agosto de 2010.

Como acaba de exponerse, actualmente se encuentra derogado el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, citado en la calificación, pero también es cierto, como admite el propio recurrente, que la calificación se basa en el vigente artículo 36.5 del Real Decreto 876/2014. Por ello resulta oportuno advertir, como ha hecho este Centro Directivo en otras ocasiones, que tanto notarios y registradores deben cuidar que en la redacción de los documentos públicos de su competencia se citen únicamente preceptos legales vigentes, en consideración a la cualificación y efectos jurídicos que tienen tales documentos (cfr. resolución de 2 de junio de 2017).

Tras la derogación del citado Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, la cuestión de la protección registral del dominio público marítimo-terrestre en segundas y posteriores inscripciones viene regulada en el artículo 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, cuya regla 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.

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

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

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

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

Para complementar la interpretación de estos preceptos, las Resoluciones de este Centro Directivo de 23 de agosto y 14 de septiembre de 2016 y 23 de mayo de 2018 consideraron que, en los casos en los que las aplicaciones informáticas para el

tratamiento de bases gráficas no dispongan de la información correspondiente a la representación gráfica georreferenciada de la línea de dominio público marítimo-terrestre y de las servidumbres de tránsito y protección, podría determinarse la colindancia o intersección así como si la finca invade o no el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con dichas servidumbres, mediante la previa aportación de certificación del Servicio Periférico de Costas comprensiva de tales extremos y referida a la representación gráfica que obre en tal Administración.

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

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

Por tanto, no cabe al registrador otra posibilidad que suspender la inscripción, al menos hasta que se determine la porción de finca que no invade dicho dominio y se realicen las rectificaciones descriptivas correspondientes, quedando acreditada la no invasión. De este modo, 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 exigir el recurrente en su escrito de recurso y a lo que se referirá el siguiente fundamento de esta Resolución. 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.

En consecuencia, debe confirmarse la calificación, pues dados los términos del pronunciamiento del Servicio de Costas no puede practicarse la inscripción; 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.

4. Constituye el argumento principal del escrito de recurso, que la delimitación de la porción de las fincas que no invaden la zona marítimo-terrestre sea solicitada por el registrador, en cumplimiento de lo dispuesto en la regla segunda del artículo 36 del vigente Reglamento de Costas. Según resulta de los fundamentos anteriores, este precepto contempla la posibilidad de solicitar a la Administración que «certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito», pero en el presente caso se ha aportado precisamente a requerimiento del registrador esta certificación administrativa de la que resulta la invasión del dominio público. Por ello lo procedente es actuar en el modo ya expuesto en el fundamento anterior a los efectos de delimitar la finca con respeto al dominio público, y conforme a dicha certificación administrativa aportada.

En cuanto a las alegaciones relativas a la aplicación de las normas generales de procedimiento administrativo, ciertamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 28 regula el derecho de los interesados «a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración».

Ahora bien, este precepto tampoco es extrapolable al ámbito de la calificación registral, pues la citada Ley no es la norma rectora del procedimiento registral. En efecto, según la doctrina de esta Dirección General (cfr., por todas, la Resolución de 14 enero de 2012, con criterio confirmado por otras posteriores, como las de 16 de mayo y 7 de diciembre de 2012, 20 de noviembre de 2013 y 17 de febrero de 2014), respecto de la naturaleza jurídica especial del procedimiento registral y el régimen legal a que queda

sujeto resulta particularmente relevante la doctrina legal fijada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 3 de enero de 2011, y de la que resultan los siguientes criterios: a) la función de la calificación registral presenta particularidades de notoria importancia respecto del régimen de las actividades de las administraciones públicas. Estas particularidades justifican secularmente su tratamiento específico desde el punto de vista científico, normativo y jurisdiccional. Desde este último punto de vista, la revisión de la actividad registral inmobiliaria no corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sino que es una de las expresamente atribuidas al orden jurisdiccional civil por razón de la naturaleza privada y patrimonial de los derechos que constituyen su objeto –artículo 3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa–; b) por ello la aplicación supletoria de las normas de procedimiento administrativo al ámbito de la calificación registral no puede aceptarse con carácter general ni de manera abstracta; c) es cierto que esta Dirección General de los Registros y del Notariado es un órgano administrativo y que sus resoluciones tienen naturaleza administrativa. Sin embargo, la inserción de éstas en el ámbito de la función de calificación de los registradores de la Propiedad las dota de características muy especiales frente al régimen de la actividad administrativa, las cuales no sólo se han mantenido, sino que se han acentuado en las sucesivas modificaciones de la Ley Hipotecaria (en concreto, por ejemplo, en la Ley Hipotecaria se establece la competencia de la jurisdicción civil para conocer de las demandas mediante las que se solicite la nulidad de las Resoluciones de este Centro Directivo por las que se resuelven recursos contra la calificaciones negativas de los registradores de la Propiedad); d) la Resolución de esta Dirección General no es, en consecuencia, un acto administrativo abstracto, sino que tiene como presupuesto y objeto un acto de calificación del registrador, que no puede ser considerado por razón de su contenido como acto sujeto al Derecho administrativo, y su consecuente jurídico es el examen de su legalidad por parte del orden jurisdiccional civil; e) de esto se sigue que la naturaleza de acto administrativo que tienen las Resoluciones de esta Dirección General no permite, sin más, proyectar el régimen administrativo general sobre su regulación, pues esto podría determinar efectos incompatibles con los principios del sistema registral; f) lo anterior no excluye la aplicabilidad del régimen administrativo cuando haya una remisión específica de la legislación hipotecaria a los aspectos de dicho régimen que considere aplicables a la función registral, o cuando se trate de normas administrativas que respondan a los principios generales materiales o de procedimiento propios de todo el ordenamiento, y g) en concreto, los efectos del silencio o falta de resolución tempestiva se regulan en el artículo 327 de la Ley Hipotecaria, sin que exista una remisión al régimen administrativo del silencio administrativo.

Esta doctrina ha sido lógicamente asumida por la oficial de este Centro Directivo, y nuevamente confirmada por las Sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo números 959/2011, de 10 febrero, 334/2011, de 18 mayo, 373/2011, de 31 mayo, 517/2011, de 1 julio, y más recientemente por la número 730/2013, de 21 de noviembre, todas ellas en el idéntico sentido. Por tanto, como ha afirmado la reciente Resolución de este Centro Directivo de 23 de abril de 2014, esta jurisprudencia obliga a recuperar la doctrina clásica de este Centro Directivo en relación con la naturaleza del procedimiento y función registral, doctrina que fue sintetizada en la Resolución de 26 de junio de 1986. Dijimos entonces, y hoy a la vista de la reseñada jurisprudencia debemos reiterar, que «indudablemente, y al igual que sucede con el Registro Civil (cfr. artículo 16 del Reglamento del Registro Civil y párrafo X del Preámbulo de este Reglamento), la actividad pública registral, se aproxima, en sentido material, a la jurisdicción voluntaria, si bien formalmente no es propiamente jurisdiccional, porque los registradores de la Propiedad –aunque como los jueces no están sujetos en sus funciones al principio de jerarquía para enjuiciar el caso, sino que gozan de independencia en su calificación–, están fuera de la organización judicial. En todo caso, es una actividad distinta de la propiamente administrativa. No está sujeta tal actividad a las disposiciones administrativas, sino que viene ordenada por las normas civiles. Las cuestiones sobre las

que versa –las situaciones jurídicas sobre la propiedad inmueble– son cuestiones civiles. Y por la índole de las disposiciones aplicables y la de las cuestiones que constituyen su objeto, esta actividad está fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo que no significa que la actividad registral esté fuera del control jurisdiccional, puesto que las decisiones registrales dejan siempre a salvo la vía judicial ordinaria y las decisiones judiciales dictadas en el correspondiente proceso tienen siempre valor prevalente (cfr. artículos 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1.º, 40 y 66 de la Ley Hipotecaria)». Ya con anterioridad se planteó en este Centro Directivo si la actividad registral estaba o no sometida a la Ley de Procedimiento Administrativo, y si esta ley era aplicable con carácter supletorio (dado lo entonces dispuesto por el Decreto de 10 de octubre de 1958). Y esta cuestión fue resuelta en sentido negativo por Resoluciones de 23 de marzo de 1961, 23 de febrero de 1968 y 28 de enero de 1986, con criterio que en la actualidad, y tras las reformas operadas por las Leyes 24/2001 y 24/2005 conserva plena vigencia.

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

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

Madrid, 24 de julio de 2019.–El Director General de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.