

# Presupuestos legales para la aplicación de un peculiar régimen jurídico registral a las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre\*

**JUAN ANTONIO GARCÍA GARCÍA**

Doctor en Derecho  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

*Las páginas que siguen tienen por objeto analizar las disposiciones de la normativa de costas (Ley 22/1988 de Costas y su reglamento) que tienen por objeto disciplinar el régimen registral de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Para ello, en primer lugar, se estudiarán las modulaciones legales que con carácter general se introducen por la legislación especial en el régimen jurídico de estas propiedades colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, para luego centrarnos en cómo se traducen aquéllas en la esfera registral, prestando especial atención a las posibles interferencias y disfunciones que pueden producirse con el régimen común hipotecario. Con ocasión de esta exposición se destacará el tratamiento registral que el reglamento de costas introduce, sin contar con remisión expresa en la ley, para las segundas y posteriores inscripciones de las fincas colindantes con el dominio público-terrestre.*

## PALABRAS CLAVE

*Dominio público, dominio público marítimo-terrestre, propiedades colindantes con el dominio público, régimen registral.*

SUMARIO: 1. Régimen jurídico de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. 1.1 Delimitación legislativa del normal contenido de las propiedades colindantes. 1.2 Contenido del derecho de propiedad sobre las propiedades colindantes con el demanio.—2. Jus-

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto SEJ2004-08057-C03-02.

*tificación de la existencia de un peculiar régimen registral para las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.* 2.1 Sobre la necesidad de modular el régimen registral común: A) La necesidad de un régimen registral diferenciado. B) La interpretación por la Sala 1.<sup>a</sup> de la nueva disciplina legal: exclusión de enclaves de propiedad privada en el dominio público marítimo-terrestre, no sin algunas «resistencias». C) Excepcional persistencia de enclaves de propiedad privada en la zona demanial marítimo-terrestre: el régimen de la disposición transitoria segunda de la Ley de Costas.—3. *Presupuestos para la aplicación del especial Régimen Registral de la Legislación de Costas.* 3.1 Cuestiones fácticas y jurídicas implicadas en la «colindancia» y en la posible ubicación de las fincas dentro de la zona de servidumbre de protección. A) La especial complejidad presente en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre. B) ¿Constancia registral de la colindancia o del hecho de estar comprendida la finca en la zona de servidumbre de protección? 3.2 ¿El expediente de deslinde es presupuesto para la aplicación del régimen legal? A) La «degradación»/desafectación no excluye la aplicación del artículo 8 LC. B) Régimen jurídico del dominio público no deslindado. C) La eficacia jurídica de los deslindes aprobados conforme a la legislación derogada.—4. *Operaciones registrales a las que alcanza el peculiar registral de la ley de costas: examen del artículo 35 del reglamento para la ejecución de la ley de costas:* 1. Resoluciones que inaplican el artículo 35 Del reglamento de la ley de costas. 2. Conclusiones sobre la legalidad del artículo 35 Reglamento de Costas a la vista de la jurisprudencia del TS sobre nulidad de determinados preceptos del Reglamento Hipotecario.

## 1. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FINCAS COLINDANTES CON EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

### 1.1 Delimitación legislativa del normal contenido de las propiedades colindantes

Que la colindancia de las fincas privadas con el dominio público marítimo-terrestre determina ciertas restricciones en el contenido de las titularidades jurídico-privadas que recaen sobre las mismas es algo que deriva naturalmente del artículo 33 CE al establecer que la función social delimitará el contenido del derecho de propiedad privada de acuerdo con las leyes [STC 149/1991, FJ 8 a)].

Estas limitaciones que se establecen directamente por la ley sobre los inmuebles colindantes (con el carácter de estatuto

mínimo, ampliable por la acción legislativa que se reconoce a las CC. AA.), y que no implican en ningún caso demanialización de los bienes de los particulares, habían sido denominadas tradicionalmente en nuestro ordenamiento como «servidumbres administrativas», aunque actualmente se ha impuesto su verdadera naturaleza de «límites institucionales del dominio», y, por ello, no indemnizables<sup>1</sup>.

Tales modulaciones en el contenido de la propiedad privada –y que van dirigidas a asegurar, de una parte, la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre, así como de otra, a garantizar el uso general al que dicha zona está destinada (cfr. art. 20 LC y STC 149/1991)<sup>2</sup>–, se manifiestan, fundamentalmente, en un estatuto de limitaciones que impone directamente la ley sobre las propiedades o terrenos colindantes (lo proclama de manera genérica el art. 21 de la vigente Ley de Costas de 1988<sup>3</sup>), así como, también, en una serie de pautas o directrices sobre correspondiente planeamiento urbanístico, que afectan fundamentalmente a la denominada zona de influencia a los efectos de evitar la formación de pantallas arquitectónicas en el borde de la zona de servidumbre de protección<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> No obstante, en manera alguna se trata de una cuestión pacífica, *vid.* Régimen jurídico de las costas españolas, CALERO RODRÍGUEZ J. R., Pamplona, 1995, pp. 631 ss.; por su parte, BLASCO DÍAZ, J. L., realiza una síntesis de las opiniones doctrinales al respecto en su obra Régimen jurídico de las propiedades particulares en el litoral, Valencia, 1999, pp.181 ss. Así por ejemplo, GUERRERO MARTÍN, C. La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral, Madrid, 1998, afirma que no se trata de limitaciones sino de verdaderas servidumbres, en tanto responden a la definición del artículo 350 CC, esto es, se trata de gravámenes impuestos sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño, p. 173.

<sup>2</sup> *Vid.* BLASCO DÍAZ, J. L. (*Régimen jurídico de las propiedades particulares...*, cit., pp. 158 ss ) habla de una «constante» de la legislación española en este sentido. Así ya la Ley de Aguas de 1866, tit. I, cap. 1.º, artículo 8 dispuso que «las heredades colindantes al mar o a sus playas están sometidas a las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral»

<sup>3</sup> «Artículo 21.1. A efectos de lo previsto en el artículo anterior, los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre estarán sujetos a las limitaciones y servidumbres que se determinan en el presente título, prevaleciendo sobre la interposición de cualquier acción. Las servidumbres serán imprescriptibles en todo caso.

2. Se exceptúan de esta sujeción los terrenos expresamente declarados de interés para la seguridad y la defensa nacional, conforme a su legislación específica.

3. Las disposiciones de este título tienen el carácter de regulación mínima y complementaria de las que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias»

<sup>4</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la Ley de Costas. No es objeto del presente trabajo este segundo aspecto, el urbanístico, ni los aspectos competenciales implicados en tales determinaciones sobre esta materia; señalar no obstante que a estos efectos la STC 149/1991, FJ 3.º D, c), afirma que «tales indicaciones son, de una parte, sin duda, criterios de ordenación que las Comunidades Autónomas deberán acoger en los correspondientes instrumentos, de la otra e inmediatamente, norma básica de protección del medio ambiente, cuya naturaleza de tal legítima el condicionamiento que impone a la competencia de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio».

## 1.2 Contenido del derecho de propiedad sobre las propiedades colindantes con el demanio

Debe recordarse, desde la primera perspectiva apuntada, esto es, el de las limitaciones sobre los terrenos de propiedad privada próximos al demanio, que en toda extensión la zona de servidumbre de protección queda excluido el posible aprovechamiento urbanístico que tuviere destino residencial (quedan prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluyéndose las instalaciones hoteleras, o industriales, salvo que se trate de las que presten servicios al dominio público); prohibición que en caso de infringirse no sólo conlleva la imposición de la correspondiente sanción administrativa sino además, dada la finalidad de protección de las características y la integridad del demanio a que atienden tales limitaciones, a la reposición de las cosas a su estado anterior<sup>5</sup>.

Pero no debe olvidarse que, al menos ello resultaría de la lectura a contrario del artículo 25 de la Ley y de los artículos 45, 46 y 47 del Reglamento, no quedarían prohibidos otros posibles usos o aprovechamientos compatibles con la finalidad legal para la que se establece la servidumbre (a menos que las Comunidades Autónomas amplíen, con esas mismas finalidades, este estatuto mínimo que establece la Ley de Costas).

Así, entre los usos o actos permitidos, por ejemplo, y sin necesidad de autorización alguna, estarían los cultivos y plantaciones (excepto en la zona que resulte afectada por la servidumbre de tránsito y siempre que no se trate de usos que alteren las condiciones naturales del suelo o la tala de árboles<sup>6</sup>), o, previa autorización de la Comunidad Autónoma respectiva<sup>7</sup> o del municipio, usos tales como las instalaciones deportivas descubiertas, campamentos con instalaciones desmontables o rótulos que no reduzcan el campo visual<sup>8</sup>.

No se trataría pues, la propiedad afectada por las limitaciones de la zona de servidumbre, de una nuda propiedad carente de cual-

---

<sup>5</sup> Edificaciones y construcciones que tan sólo serían «excepcionalmente autorizables» siempre que se garantizara la finalidad protectora que la ley persigue sobre este ámbito territorial. Vid. GUERRERO MARTÍN, C. *La problemática jurídica...*, cit., pp. 188 ss.

<sup>6</sup> Artículo 24.1. En los terrenos comprendidos en esta zona se podrán realizar sin necesidad de autorización cultivos y plantaciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 27.

<sup>7</sup> El Real Decreto 1112/1992, de 18 de octubre, da una nueva redacción a los artículos 48, 49 y 50 del Reglamento, para ajustarlos a la doctrina del TC sentada en sus Sentencias de 149/1991 y 198/1991, pues se entendiendo que la competencia para autorizar los usos es de naturaleza ejecutiva, y que, en consecuencia, está atribuida a las CCAA.

<sup>8</sup> Vid. BLASCO DÍAZ, *Régimen jurídico...*, cit., pp. 221 ss; MIRALLES GONZÁLEZ, I. *Domínio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Barcelona, 1992, pp. 138 ss; GUERRERO MARTÍN, C. *La problemática jurídica de los inmuebles situados en el litoral*, Madrid, 1998, pp.183 ss.

quier valor o aprovechamiento. Y además, en cualquier caso, podría tratarse de fincas a las que no fuera aplicable en toda su extensión máxima la correspondiente zona de servidumbre, o , también, de supuestos incluidos en las disposiciones transitorias 3.<sup>a</sup>.3 y 3.2.<sup>a</sup> (esto es, para los terrenos clasificados como suelo urbano antes de la entrada en vigor de la Ley de Costas o los terrenos clasificados como suelo urbanizable programado, con plan parcial aprobado definitivamente antes del 1 de enero de 1988), en cuyo caso, además de quedar la anchura de la servidumbre reducida tan sólo a 20 metros, se respetarían los usos y construcciones existentes.

Y, debe además tenerse en cuenta al respecto que quedarían a salvo en todo caso las obras e instalaciones comprendidas entre los 20 y 100 metros de la zona de servidumbre de protección, que aunque incompatibles con el nuevo régimen legal de la LC, señaladamente aquellas construcciones con destino residencial, fueren conformes con la legislación derogada (disposición transitorias cuarta LC y decimotercera del Reglamento). Dichas construcciones subsistirían como utilizaciones privativas amparadas por título concesional, si bien con la previsión de que sobre las mismas no se permitirán obras de consolidación, aumento de volumen, modernización, a excepción de las pequeñas reparaciones, que previa autorización administrativa, exija la higiene, ornato y conservación; ordenándose legalmente su demolición al extinguirse la correspondiente concesión.

Pero es que además de este conjunto de limitaciones en el contenido de la propiedad, o, mejor, precisamente por ello, forma parte del peculiar estatuto jurídico de las fincas colindantes o contiguas con el demanio marítimo-terrestre la previsión de ciertas especialidades o singularidades en su régimen jurídico registral, en tanto que medidas instrumentales respecto de aquellas finalidades perseguidas por la ley: la protección y conservación de las características naturales y el uso público del dominio marítimo-terrestre. De este peculiar régimen jurídico-registral o de especialidades en el régimen registral común nos ocuparemos seguidamente, preguntándonos primeramente por su necesidad y, posteriormente, por sus presupuestos.

## **2. JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN PECULIAR RÉGIMEN REGISTRAL PARA LAS FINCAS COLINDANTES CON EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE**

La novedad de la Ley de Costas de 1988, frente a sus precedentes (en lo que ahora nos importa), es que introduce una serie de

normas destinadas a evitar (o en su caso a rectificar y depurar), el reflejo registral de determinadas titularidades privadas sobre fincas incluidas en el dominio público marítimo-terrestre, al propio tiempo que dispone una serie de precauciones y cautelas al respecto, que afectan no sólo a las fincas total o parcialmente enclavadas en el demanio, sino también a las fincas próximas colindantes con el mismo.

## 2.1 Sobre la necesidad de modular el régimen registral común

De manera general dispone el artículo 8 de la Ley de Costas que «... no se admitirán más derechos que los de uso y aprovechamiento adquiridos de acuerdo con la presente Ley, careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad»; régimen que se desarrolla en los artículos 13 a 16 en relación precisamente con las relaciones jurídico-privadas inscritas en el Registro de la Propiedad contradictorias con el carácter demanial de los bienes.

Debemos decir, en relación con este régimen registral específico, que del mismo se ha cuestionado su necesidad, y aún más, se ha afirmado su colisión con el régimen común representado por la Ley Hipotecaria (se ha calificado incluso a la Ley de Costas como una norma «antihipotecarista»). Otros autores afirman que no existe tal contrariedad puesto que lo que realiza la Ley de Costas no es una modificación ni modulación de principios hipotecarios alguna sino propiamente una expropiación *ope legis*<sup>9</sup>, y que las referencias a la legislación hipotecaria lo son meramente «*ad cautelam* con objeto de prevenir equívocos como los que dieron lugar a ciertos pronunciamientos jurisprudenciales antiguos»<sup>10</sup>.

### A) LA NECESIDAD DE UN RÉGIMEN REGISTRAL DIFERENCIADO

¿Por qué esta necesidad de la Ley de Costas de 1988 de establecer con carácter general la inoponibilidad de las titularidades registrales contradictorias con el carácter demanial de los bienes de la zona marítimo-terrestre, e incluso de arbitrar un régimen registral específico tendente a asegurarla?, ¿no era suficiente el régimen exorbitante propio del dominio público?

<sup>9</sup> DÍAZ FRAILE, *La protección registral del litoral. Pronuario de aspectos registrales del Reglamento de Costas de 1989*, Madrid, 1991, p. 87.

<sup>10</sup> *La protección registral...*, cit., p. 87.

Ciertamente, con anterioridad a la Ley de Costas de 1988 ya la jurisprudencia del TS se había pronunciado de forma reiterada al respecto, afirmando que el contenido registral no puede prevalecer frente a los bienes de dominio público, esto es, que su condición de bienes excluidos del comercio, con las correspondientes secuelas de inalienabilidad e imprescriptibilidad, no puede hacerse depender de la existencia, o no, de titularidades privadas contradictorias amparadas por el Registro de la Propiedad<sup>11</sup>.

Mas debemos reparar que estos pronunciamientos sólo se producen una vez vigente la Ley de Costas de 1969, pues con anterioridad a la citada Ley, la jurisprudencia sostuvo precisamente lo contrario, esto es, que tanto el principio de legitimidad registral (art. 38 LH) como el principio de fe pública registral (art. 34 LH), podían jugar en contra de la naturaleza demanial de los bienes de la zona marítimo-terrestre, y ello se infería además del artículo 1.3 LH que afirma, aún hoy tal es su redacción, que «los asientos del Registro... 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»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Las que siguen son algunas de las resoluciones en las que se recoge este criterio jurisprudencial que, se afirma en todas ellas, es «reiterado»:

– [la] Sentencia de 19 diciembre 1977, recogiendo las de 28 noviembre 1973 (RJ 1973/4418) y 3 junio 1974, se proclama que «es doctrina de este Tribunal: a) que los bienes de dominio público, al estar exceptuados de inscripción en el Registro de la Propiedad, no necesitan tales bienes, de las ventajas y garantías que proporciona el sistema registral cuyo contenido no puede perjudicarles...» STS de 23 de junio de 1981.

– «...no puede bastar la simple inscripción registral, pues están fuera del comercio, son inalienables e imprescriptibles, llevando en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad, por lo que los derechos que pueden reputarse legalmente adquiridos, no son los que provienen de una inscripción registral o de una posesión más o menos dilatada, sino que precisan de un acto de soberanía que produzca su entrada en el comercio de los hombres, mediante la desafectación o el cambio de destino, momento a partir del cual dejan de pertenecer al dominio público». STS de 11 de junio 1985.

– «...los terrenos comprendidos en la zona marítimo-terrestre se califican como bienes de dominio público, pudiendo, en cualquier caso, ser reivindicados por el Estado, a no ser que el particular que se oponga a ello acredite su desafectación por un acto de soberanía o que su alienabilidad ha sido autorizada, no pudiendo fundarse los hechos anteriores en la simple inscripción registral, por hallarse fuera del comercio de los hombres, ...» STS de 17 junio 1985

– «...Por su propia y peculiar condición, no tienen estos bienes acceso al Registro de la Propiedad –art. quinto Reglamento Hipotecario (RCL 1947/476, 642 y NDL 18733 tabla distribución de artículos)– y, consiguientemente, la oposición del particular no podrá fundarse en la inscripción registral de su pretendido derecho sobre la finca, dada la inmunidad indicada, ...» STS de 4 julio 1985

– «... En STS de 4 de julio de 1985 (RJ 1985, 3640), 22 de julio de 1986 (RJ 1986, 4577) y 1 de julio de 1999 (RJ 1999, 5965), se declara que los bienes integrados en la zona marítimo-terrestre, administrativamente deslindada, corresponde al dominio público y son inalienables, imprescriptibles y ajenos a las garantías del Registro de la Propiedad, que no necesitan precisamente por su condición demanial y por tanto la inscripción que tenga un particular no pueda afectar al Estado...», STS de 12 febrero de 1998.

<sup>12</sup> Así lo entendieron las SSTs de 20 de enero de 1913, 24 de febrero de 1913, 11 de enero de 1918, 14 de diciembre de 1923, 18 de junio de 1930, 26 de noviembre de 1956,

Precisamente, el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de octubre de 1963<sup>13</sup>, doctrina seguida luego por la STS de 19 de junio de 1967, consideró que la inscripción registral era título suficiente para probar la titularidad privada sobre parcelas sitas en la zona marítimo-terrestre.

«... la regla general de la adscripción de la zona marítimo-terrestre al dominio nacional y uso público admite como excepción el régimen de dominio privado, bien justificando que el terreno se encuentra inscrito a su nombre en el Registro de la Propiedad, bien, de no estar inscrito, aportando los pertinentes medios de prueba...».

Cierto que el cambio en la tendencia jurisprudencial se produce con el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 1969, que afirmaba que la declaración de demanialidad resultante del expediente administrativo de deslinde cedía sólo en relación con los terceros hipotecarios:

«La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas [aprobatoria del deslinde] será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 LH, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes.»

El precepto limitaba su alcance a la posesión y a los terceros hipotecarios. Así pues, sólo los terceros hipotecarios y no cualquier otro titular registral, quedaban amparados, en virtud de la inscripción registral vigente a su favor, si bien ello de una manera provisional, sólo en la posesión de los bienes incluidos en el deslinde administrativo como bienes de dominio público, en tanto la Admi-

---

30 de enero de 1958, 4 de junio de 1959, 7 de julio de 1960, 12 de noviembre de 1962, entre otras muchas. Tal vez, con la única excepción de titulares que hubieran inmatriculado por el procedimiento del artículo 205 LH, en tanto no hubieran transcurrido los dos años del artículo 207 de la propia LH (STS de 7 de julio de 1960). Por ello, FORNESA RIBO, R. en un trabajo publicado en 1965 («Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre. Especial referencia a los terrenos ganados al mar», RAP, núm. 46, enero-abril, pp. 123 ss.) afirma que «... aun en el uso y ejercicio de esta facultad de determinación de un estado posesorio [como es la de deslinde], viene limitada la Administración por los efectos del principio de legitimación hipotecaria de que gozan los titulares registrales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 y concordantes con la Ley Hipotecaria, y, consiguientemente, si en la práctica de un deslinde en la zona marítimo-terrestre aparece una playa inscrita a favor de un particular en el Registro de la Propiedad, la Administración no sólo no puede combatir por sí la titularidad de aquél, sino que incluso debe respetar el estado posesorio del mismo, el cual sólo puede ser atacado, ..., ante la jurisdicción ordinaria».

<sup>13</sup> Recopilación de Doctrina legal del Consejo de Estado, expediente núm. 27519.

nistración no impugnara judicialmente los títulos, y las correspondientes inscripciones registrales, que amparaban tal posesión<sup>14</sup>.

La jurisprudencia del TS admitió, por ello, mayoritariamente, tras la Ley de Costas de 1969 y al menos desde 1975<sup>15</sup>, que el principio de legitimidad registral (art. 38 LH), no podía amparar a los titulares registrales frente a la indudable naturaleza demanial de las fincas (indebidamente registradas entonces como de propiedad particular), pero, contrariamente, consintió –al menos ocasionalmente–, que la protección de los terceros hipotecarios (art. 34 LH) se imponía aún acreditada aquella condición demanial.

Un caso paradigmático de esta jurisprudencia (además de por su contenido por el momento en el que se dicta) en la STS de 6 de julio de 1988, en el que se reconoce la existencia de un «dominio degradado» o «derecho real atípico» a favor de particulares sobre una zona que se califica como indiscutible dominio público marítimo-terrestre.

Según razona la resolución citada tal atípica titularidad de los particulares sobre bienes de dominio público tiene su origen remoto en un acto dispositivo del propio del Estado, conforme a legalidad entonces vigente, y un amparo inmediato en la inscripción registral vigente a favor de los mismos, que reúnen la condición de terceros de buena fe conforme a la legislación hipotecaria<sup>16</sup>; de ahí que, si bien

---

<sup>14</sup> HORGÉ BAENA, *El deslinde de costas*, Madrid, 1995, p. 243-244, encuentra el fundamento de esta protección provisional de los titulares inscritos que reúnan la condición de terceros en los principios que rigen la distribución de poderes entre la Administración y los tribunales: «A nuestro juicio, si lo publicado en el asiento registral prevalece en el aspecto provisional o posesorio no es consecuencia de la relación demanio-Registro, ya se considere que existe dispensa o prohibición. El problema hay que enfocarlo desde la perspectiva de la distribución de poderes entre la Administración y los Tribunales, no es una cuestión de prevalencia entre medios de defensa del dominio y de las titularidades privadas. Si la Administración, ejercitando la acción de oficio para proteger el dominio público, se encuentra que la titularidad sobre el bien es reconocida como dominio privado en el Registro y éste presume que el derecho existe en los términos publicados por el asiento, la Administración tendrá que desvirtuar no sólo el derecho de ese titular concreto (como en otro caso ocurría en relación a bienes patrimoniales) sino también la posibilidad misma de esa titularidad, pero tendrá que hacerlo ante la única instancia posible para ello, los Tribunales ordinarios. El único fundamento que parece sustentar la prevalencia formal de los asientos es que están bajo la salvaguardia de los Tribunales civiles; no es tanto la relación demanio- Registro como la más amplia entre Administración-Tribunales».

<sup>15</sup> PAREJO GAMIR, *Cuestiones hipotecarias de Derecho Administrativo*, Madrid, 2002, p. 59, sitúa el cambio de la jurisprudencia en 1975, al señalar que «La jurisprudencia posterior a 1975, ..., ha seguido, por lo general, una línea favorable a mantener las potestades demaniales [frente a los titulares registrales, esto es, frente al principio de legitimación registral del art. 38 LH]»; también HORGÉ BAENA, señala que esta línea jurisprudencial se produce de una manera clara «desde comienzo de los años setenta», *El Deslinde...*, p. 247.

<sup>16</sup> Son hechos probados en la litis los siguientes: «1) «La donación de la Hacienda de la Manga del Mar Menor, hecha en los tiempos de la Reconquista, por el Rey don Jaime I el Conquistador al Consejo de Murcia»; 2) La «pertenencia al Ayuntamiento de San Javier, como bienes propios, desde que el término de éste en el que estaba incluido aquélla, se segregó del terreno municipal del Ayuntamiento de Murcia, por Real Orden de 6 de junio

«... Como se ha dicho con reiteración, la zona marítimo terrestre no es enajenable ni desafectable, lo que provoca como lógica a la par que jurídica consecuencia que el Estado carezca de aptitud para enajenarla o desafectarla por medio legal alguno al tratarse de un bien cuya titularidad dominical -no demanial- no le corresponde a él sino al Pueblo, a la Nación. No puede sin embargo olvidarse y menos en un Estado de Derecho, ni que efectuó el acto de disposición tantas veces descrito, ni que por virtud de él unos particulares confiados en la publicidad de la subasta que condujo a dicha venta y en la legislación que la autorizaba, adquirieron los terrenos en que se encuentra la zona discutida.»

La devenida demanialidad de estos bienes, no puede traducirse –según el TS– en el reconocimiento de la propiedad privada, del dominio pleno, pero sí en este «dominio degradado», que se caracterizaría por otorgar a su titular una serie de facultades, tales como «la posesión a título especial de dicha zona; o el uso y disfrute de la misma; o el derecho a construir sobre ella, etc.». No debemos olvidar, precisamente, que en este momento no está aún en vigor la ley de Costas, publicada veintidós días más tarde, y que la demanialidad resulta directamente ex *Constitutione*.

Por ello, el TS concluye que, recuperar estas facultades sin resarcimiento alguno supondría a la par que un enriquecimiento injusto, un atentado a la legalidad y al principio de seguridad jurídica. Realizando consecuentemente los siguientes pronunciamientos:

«a) La zona marítimo terrestre que se encuentra comprendida en los terrenos que fueron objeto de adquisición por subasta y adjudicación el 10 de enero de 1863 al Estado, y cuya acta de posesión es de fecha 23 de abril del mismo año, es bien común por

---

de 1836»; 3) La «transmisión al Estado a título de confiscación por aplicación de la Ley de 1 de mayo de 1855 y su Instrucción Complementaria del día 30 de los mismos mes y año, manteniendo la posesión, explotación y disfrute en manos de la Corporación»; 4) «La superficie de la finca confiscada y hoy reivindicada, según consta en certificación de 14 de junio de 1895, redactada por la Delegación de Hacienda de Murcia en cumplimiento de la citada Ley desamortizadora es de 396 hectáreas, 82 áreas y 46 centiáreas», teniendo los límites que se señalan; 5) «La venta en pública subasta de dicha finca según fijó el *Boletín Oficial de Venta de Bienes Nacionales* de 1.º de diciembre de 1862 como finca número 103 del inventario confeccionado, teniendo lugar la subasta y adjudicación de la misma a don Antonio L. M. en 10 de enero de 1863 y en sesión de 20 de febrero de 1863 se comunicó el expediente al Juzgado, siendo el acta de posesión de 23 de abril del mismo año»; 6) «Que el adjudicatario cedió el remate a don Agustín M. M., siendo otorgada la escritura de compraventa el 9 de julio de 1864»; 7) «Que repetida finca fue inmatriculada en el Registro de la Propiedad de Murcia (hoy el número 2) con el número 200 de orden en favor de la Nación a título de confiscación, en virtud de certificación expedida por el Administrador de Propiedades y Derechos del Estado, presentada en dicho Registro el 23 de julio de 1964 quedando extendida este mismo día la inscripción inmatriculadora»; 8) «Que a través de sucesivos titulares inscritos, se continúa el tracto registral, hasta llegar el dominio de los demandados con la misma superficie y linderos»; 9) «La instauración de la zona marítimo terrestre con el carácter demanial y el efecto al mismo inherente de inenajenabilidad e imprescriptibilidad, por Ley de 7 de mayo de 1880».

naturaleza; *b*) En consecuencia, debe declararse que el dominio pleno de referida zona marítimo terrestre ostenta el carácter de absolutamente inalienable, imprescriptible, inembargable e indefectable; *c*) Se declara a su vez, que en la subasta de que deriva la causa de este proceso, lo que se transmitió al adquirente sobre dicha zona no fue el dominio pleno y sí, únicamente, bien un «dominio degradado» bien unas facultades derivadas del dominio, sin limitación alguna en orden al tiempo, razón por la cual siguen perteneciéndoles; *d*) Que en todo caso si se realizase dicho desapoderamiento, el Estado deberá satisfacer a los actuales titulares la pertinente indemnización, cuya determinación corresponde fijar a la jurisdicción ordinaria civil en el procedimiento correspondiente».

La situación es bajo la Ley de Costas de 1988 bien distinta. A la vista del citado artículo 8 y del artículo 13, de la vigente Ley, la doctrina mayoritariamente se ha pronunciado en orden a que el principio de legitimidad registral cede ante el deslinde practicado por la Administración; las inscripciones registrales no pueden prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados, y además dicho deslinde una vez aprobado es título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el mismo<sup>17</sup>.

Pero además, ahora, todas las relaciones jurídicas, y por tanto, también todos los particulares, que pudieran ampararse en inscripciones registrales frente a la naturaleza demanial de los bienes, tienen la carga de impugnar el deslinde realizado en la vía administrativa. Ya no cabría aquí distinguir entre el principio de legitimidad y el principio de fe pública registral –como se hacía a la vista del art. 6.3 de la Ley de Costas de 1969–, ni matizar entre inmatriculantes y terceros de buena fe, pues el tenor del artículo 13 LC es terminante y su alcance total, sin excepciones.

Como señala Parejo Gamir, la jurisprudencia, bajo la vigencia de la actual Ley de Costas 1988, no ha tomado partido a favor de la

---

<sup>17</sup> Artículo 13.1. El deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados.

2. La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar, en la forma y condiciones que se determinen reglamentariamente, las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde. Dicha resolución será título suficiente, asimismo, para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes de dominio público cuando lo estime conveniente. En todo caso los titulares inscritos afectados podrán ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial». El precedente de este régimen exorbitante del deslinde lo podríamos encontrar en el artículo 133 del Reglamento de montes catalogados de 1962, *vid.* GUERRERO MARTÍN, C., *La problemática jurídica...*, cit., p. 91.

fuerza de la fe pública registral frente al dominio público, pues si bien ha reconocido enclaves de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre, los fundamentos del TS no descansan en los principios registrales sino en el derecho civil material, en los resquicios de la Ley de Puertos de 1880, derechos reconocidos por sentencia firme, etc.)<sup>18</sup>. En opinión del autor citado, el artículo 8 de la Ley de Costas ha cerrado cualquier resquicio, y por tanto, toda discusión, sobre la aplicación del principio de la fe pública registral contra el dominio público marítimo-terrestre.

B) LA INTERPRETACIÓN POR LA SALA 1.<sup>a</sup> DE LA NUEVA DISCIPLINA LEGAL: EXCLUSIÓN DE ENCLAVES DE PROPIEDAD PRIVADA EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE, NO SIN ALGUNAS «RESISTENCIAS».

Pero esta nueva disciplina de la vigente Ley de Costas no ha sido aceptada sin resistencia por la Sala 1.<sup>a</sup> del TS, que ha rehusado, cierto que ocasionalmente, aplicar el régimen transitorio de aquélla.

Dejando ahora al margen la STS de 6 de junio de 1988, anteriormente citada (dado que se dicta con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas), la STS de 10 de junio de 1996 reconoce la posibilidad de enclaves de propiedad privada en zona de dominio público marítimo-terrestre que traigan causa de la legislación anterior a 1988 e interpreta la disposición transitoria primera como un reconocimiento de la subsistencia de los citados enclaves tras la nueva ley. El TS afirma que no es posible aplicar los artículos 7, 8 y 9.1 de la Ley de Costas con efecto retroactivo, eficacia retroactiva que también niega respecto del artículo 132.2 del texto constitucional pues éste no puede tener alcance confiscatorio respecto de situaciones dominicales ajustadas y consolidadas de acuerdo con la legislación anterior, aun siendo esta legislación contraria a los preceptos constitucionales<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> *Cuestiones registrales...*, cit., p. 63.

<sup>19</sup> «... La Constitución no ha venido a derogar expresamente la legislación anterior que se deja citada, en cuanto que a su amparo se podía acceder al dominio de los enclaves en zonas marítimo-terrestres. La cuestión se plantea en forma precisa y decidida sobre la aplicación directa del precepto constitucional 132.2, que no contiene reconocimiento expreso de los derechos legítimamente adquiridos. Sin embargo dicho efecto derogatorio de la legislación contradictoria a la normativa constitucional, no puede tener trascendencia confiscatoria, por prohibirlo su artículo 33.3, respecto a aquellas situaciones patrimoniales que tienen origen en contratos legales, y se han consolidado con el transcurso del tiempo, presentándose acomodadas a la normativa que regulaba las mismas antes de la vigencia de la Constitución, la que precisamente no es proclive a desatender en forma expresa los intereses legítimos de terceros, en los casos de retroactividad y en el presente sobre el controvertido dominio costero.

Y además, respecto precisamente de esta disposición transitoria primera, se afirma que:

«... los derechos de los particulares, han de mantenerse y reconocerse, pues los referidos terrenos, según dice la disposición transitoria referida, en su apartado dos, que practicado deslinde anterior a la vigencia de la Ley de Costas y no hayan podido ser ocupados por la Administración, por estar amparados por el artícu-

---

La doctrina del Tribunal Supremo sobre la cuestión ha venido proclamando que la presunción-blindada constitucional en pro del dominio público nacional, requiere, para ser destruida, una rigurosa demostración de contrario (Sentencias de 6 octubre 1986 y 10 noviembre 1986), con lo que no se desconocen ni se niegan los enclaves privados. La Sentencia de 14 octubre 1986, que cita las de 23 enero 1969, 16 octubre 1970 y 13 octubre 198), se pronuncia en igual sentido, en pleitos que desestimaron las demandas del Estado, para declarar que la actividad de deslinde sólo resuelve problemas de límites, pero no contiene declaraciones de propiedad, ni aun de posesión, por lo que no confiere titularidad alguna y aunque en el caso de autos tal deslinde administrativo hubiera tenido lugar respecto al lindero Sur en conflicto y fuera declarada ajustada a derecho la Orden Ministerial que lo aprobó en sentencias administrativas de la Audiencia Nacional y Tribunal Supremo. Lo mismo sucede con la Sentencia de 25 de junio de 1987. La de 6 julio de 1988 –caso «Manga del Mar Menor»–, declaró ser de dominio público, como pertenecientes a la zona marítimo-terrestre los terrenos disputados, razonando en el cuerpo jurídico de dicha resolución casacional, que la transmisión operada a particulares fue de un dominio «degradado», que NOS estimamos, en vías de precisión, más bien acertado y controlado por las limitaciones estatales que le pueden afectar, dada su ubicación próxima al mar y el carácter demanial de los bienes, pero que no excluye que se esté en presencia de titularidades legítimas y válidamente adquiridas al Estado, lo que en el supuesto que enjuiciamos no se discutió, a diferencia de lo que declara la sentencia mencionada, que no hace aplicación directa del artículo 133.2 de la Constitución.

La doctrina de esta sentencia, en parte de su contenido, respecto a los posibles derechos de los particulares, ha sido mantenido con decisión en las posteriores dictadas por esta Sala de Casación Civil. Así la de 12 de noviembre de 1988, si bien declara que el inmueble en litigio era de dominio público del Estado, reconoce que los particulares que se opongan a las pretensiones reivindicativas del Estado, deben probar los hechos obstructivos, y en este aspecto resultan efectivos, si la adquisición dominical lo fue con anterioridad a la Ley de Puertos de 1980, con lo que se viene a admitir la concurrencia de derechos de particulares, a los que se desplaza la carga de la prueba, no siendo para ello suficientes las inscripciones registrales, concretamente a la operada en virtud del artículo 205 LH, que es la que amparaba a los litigantes del pleito que resuelve dicha sentencia, como tampoco si se trata de una posesión más o menos dilatada en el tiempo, operando el artículo 132.2 de la Constitución como fuerte y cualificada presunción a favor del dominio nacional.

La Sentencia de 4 junio 1991, respeta las titularidades dominicales privadas y declara que la Constitución no puede alterar las situaciones jurídicas ya consolidadas ni vulnerar los derechos adquiridos. La Sentencia de 6 marzo 1992 no estimó la reivindicatoria ejercitada por el Estado, respecto a terrenos que en su día había enajenado a particulares y si bien los mismos no se hallaban enclavados en zona marítimo-terrestre, no por eso se deja de reconocer que la presunción *iuris tantum* de carácter de bienes de dominio nacional, pueda ser destruida por los particulares que aleguen y debidamente prueben su titularidad privada, sin que contenga pronunciamiento expreso sobre el efecto directo y retroactivo del precepto constitucional 132.2.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia del Pleno de 4 julio 1991 (RJ 1991/149) no hace tabla rasa de los derechos privados adquiridos y preexistentes pues, no obstante dada la rotundidad del artículo 132, se reserva la potestad del Estado de desmanializar en exclusiva, al tratarse del demonio natural el marítimo-terrestre, pero ello no significa suprimir de forma imperativa, plena y decidida las titularidades dominicales privadas existentes, amparadas en una legítima adquisición y situación posesoria mantenida...»

lo 6.3 de la Ley de Costas 26 abril 1969, si bien quedan sujetos a dicha Ley, y sin perjuicio «todo ello» de las acciones civiles que los titulares inscritos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

La sentencia constitucional a que nos venimos refiriendo precisamente no declaró la inconstitucionalidad de dicha disposición transitoria primera, ya que preserva los derechos de los particulares, al autorizarles expresamente a defenderlos mediante el ejercicio de las acciones que les asistan ante los Tribunales del Orden Jurisdiccional Civil, con lo que también viene a admitir la subsistencia de los derechos legalmente adquiridos, como realidad jurídica preexistente».

Mas debemos, no obstante, tener presente que las fincas (incluidas en la zona marítimo-terrestre por deslinde practicado en el año 1991), cuya propiedad reclaman los actores, figuraban inscritas a su nombre en el Registro de la Propiedad, traen causa del Estado, que previamente había desafectado los bienes, enajenándolas por medio escrituras públicas otorgadas el 18 de mayo de 1875 y 23 de noviembre de 1874, y, lo que es más importante aún, que la demanda originadora del pleito fue presentada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas.

Otro ejemplo de estas «resistencias» lo tenemos en la STS de 10 de junio de 1996, donde se vuelve a afirmar que las disposiciones demanializadoras de la Constitución no pueden en manera alguna hacer tabla rasa de los derechos válidamente adquiridos con anterioridad a su entrada en vigor (enclaves privados), por cuanto no pueden aplicarse retroactivamente ni tener alcance confiscatorio,

«Ha de acudir a la doctrina jurisprudencial que se deja expuesta y la constitucional de la Sentencia también estudiada de 4 de julio de 1991. En tal sentido y orientación, los derechos de los particulares, han de mantenerse y reconocerse, pues los referidos terrenos, según dice la disposición transitoria referida, en su apartado dos, que practicado deslinde anterior a la vigencia de la Ley de Costas y no hayan podido ser ocupados por la Administración, por estar amparados por el artículo 6.3 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, si bien quedan sujetos a dicha Ley, y sin perjuicio «por todo ello» de las acciones civiles que los titulares inscritos puedan ejercitar en defensa de sus derechos.

La sentencia constitucional a que nos venimos refiriendo precisamente no declaró la inconstitucionalidad de dicha disposición transitoria primera, ya que preserva los derechos de los particulares, al autorizarles expresamente a defenderlos mediante el ejercicio de las acciones que les asistan ante los Tribunales del Orden Jurisdiccional Civil, con lo que también viene a admitir la subsistencia de los derechos legalmente adquiridos como realidad jurídica preexistente» —cfr. STS de 10 de junio de 1996—.

La diferencia que se advierte en esta última sentencia es que se afirma que la nueva normativa desplaza la carga de la prueba no siendo suficientes las inscripciones registrales, menos aún las del 205 LH, frente a la presunción del carácter demanial de los bienes que resulta del artículo 132.2 de la Constitución.

Pero aún advertidas las peculiares circunstancias en las que se realizan los anteriores pronunciamientos del TS, la interpretación que hacen del régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988 no puede calificarse sino como sesgada y errónea. Y ello pues no cabe duda de que la disposición transitoria primera comprende todos los derechos y titularidades dominicales adquiridas conforme a la legislación anterior, distinguiéndose entre aquellas que fueron declaradas por sentencia judicial firme y las que aún recayendo sobre bienes incluidos en la zona marítimo-terrestre, mediante deslinde practicado conforme a la legislación anterior, no pudieron ser ocupadas por la Administración al estar amparadas por el artículo 34 LH. Todas estas titularidades no pueden suponer un obstáculo al carácter demanial de los bienes, carácter demanial que prevalece aun tratándose de titularidades privadas amparadas por asientos del Registro de la Propiedad.

Acertadamente, la STS de 4 de junio de 2004 rechaza expresamente la posibilidad de conservar un dominio «degradado» sobre zonas incluidas dentro del deslinde practicado administrativamente, y niega que la posibilidad de ejercitar acciones por los particulares afectados implique en manera alguna la conservación de la propiedad privada sino la debida aplicación de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas, que en otro caso carecería de cualquier sentido.

Es por ello que las SSTS de 5 de marzo, 8 y 9 de junio de 2004, niegan que la aludida sea la jurisprudencia seguida por el Tribunal Supremo en materia de derechos adquiridos con anterioridad a la Ley de Costas de 1988.

«Siendo cierta la doctrina jurisprudencial que se aduce, la misma no es aplicable el supuesto ahora enjuiciado. En la Sentencia de 1993 se trata de bienes adquiridos al amparo de la legislación desamortizadora culminada por la Ley de 1 de mayo de 1855 que produjo la desafectación de bienes y la atribución de los mismos en forma de propiedad privada; en la Sentencia de 1996 se refiere igualmente a supuestos de desafectación de bienes y que su alienabilidad hubiera sido autorizada o su adquisición hubiera tenido lugar con anterioridad a la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 complementada por la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 y la Ley de 26 de abril de 1969. Tales circunstancias no se dan en el caso de autos y el motivo ha de perecer.»

También el TS en Sentencias de 5 de marzo y 4 (ya citada anteriormente), 8 y 9 de junio de 2004 ha dejado claramente establecida la diferente configuración jurídica del deslinde administrativo que resulta de la LC de 1988, y que las previsiones de la disposición transitoria en manera alguna pueden servir para consolidar titularidades dominicales privadas sobre bienes incluidos en el dominio público marítimo-terrestre:

«Se alega en el motivo la errónea aplicación del artículo 13 de la Ley de Costas cuando dispone que el deslinde aprobado declarará la titularidad dominical a favor del Estado, sin que quepa prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes las inscripciones en el Registro de la Propiedad; se afirma que si la automaticidad del artículo 13 fuera tal y como la Audiencia recoge, no tendría sentido alguno plantear acciones civiles. Tal razonamiento no puede compartirse. No obstante la declaración del artículo 13 de la Ley de que el deslinde aprobado declara la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, se entiende de las fincas incluidas dentro del deslinde, no se impide que quienes se crean afectados por el deslinde ejerciten, al amparo del artículo 14, las acciones civiles de que se crean asistidos, acciones dirigidas a obtener una declaración de que las fincas afectadas por el deslinde eran de propiedad privada de los actores antes del deslinde y que constituirá el presupuesto para la aplicación de la indemnización que se establece en la disposición transitoria primera de la Ley; entender la finalidad de esas acciones civiles en el sentido que parece darle el motivo que se examina, de que declarada la titularidad privada de la finca ésta quedaría excluida del demanio, choca con el criterio legal y haría perder todo sentido a la citada disposición transitoria que en ningún caso encontraría aplicación.»

Esta diferente eficacia del deslinde administrativo en la LC 1988 respecto de sus precedentes ya había sido destacada por la doctrina; nosotros realizaremos seguidamente un breve análisis del tema con ocasión del examen de algunas cuestiones discutidas del régimen sustantivo y registral de la Ley de Costas vigente<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> «... El artículo 38 LH cede ante el acto administrativo de deslinde. Esto puede merecer críticas desde el punto de vista del valor atribuido a las inscripciones registrales y del procedimiento de rectificación del Registro (con todos los matices respecto del alcance del art. 38 y valor del art. 1.º LH), pero quedan a salvo las acciones civiles para la declaración del derecho de propiedad. La diferencia, entonces, es que es ahora el particular el que va a tener que demandar a la Administración ante la vía civil para que en ésta se declare su derecho de propiedad» PARRA LUCAN, *Vías pecuarias y Propiedad privada*, Madrid, 2002, *cit.*, p. 205. Tanto la Ley de Costas como la Ley de Vías Pecuarias ha regulado con tal fuerza el deslinde, «que, incluso, ha prescindido de principios consagrados en otros lugares del ordenamiento, y ha liberado a la Administración de la carga de impugnar judicialmente la presunción de legitimidad que deriva de la inscripción en el Registro (arts. 1 y 38 de la Ley Hipotecaria)», *Vías pecuarias...*, p. 190.

C) EXCEPCIONAL PERSISTENCIA DE ENCLAVES DE PROPIEDAD PRIVADA EN LA ZONA DEMANIAL MARÍTIMO-TERRESTRE: EL RÉGIMEN DE LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA DE LA LEY DE COSTAS

Régimen excepcional respecto de la absoluta demanialización (expropiación legislativa) realizada por la Ley de Costas de 1988 suponen los supuestos comprendidos en la disposición transitoria segunda de la misma.

No se trata en todos estos casos de convertir el dominio privado ahora expropiado en concesión administrativa (subrogado del justiprecio) sino de conservar la propiedad privada de tales terrenos, que quedan en la misma «situación jurídica» que en su caso tuvieran (sin perjuicio de los derechos de tanteo y retracto que se reconocen a favor de la Administración en tales casos, para las transmisiones onerosas *inter vivos* de los mismos <sup>21</sup>).

– La disposición transitoria 2.1 LC interpretada *a sensu contrario* implica que quedarán como propiedad privada los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público conforme al artículo 5.2 de la Ley de Costas de 1969 que sí han sido recuperados por sus antiguos propietarios o enajenados en el momento de entrar en vigor de la Ley de Costas de 1988 (siempre que, por supuesto, no reúnan las características físicas previstas en la ley para su inclusión ahora como bienes pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre), así como los patrimoniales del Estado en los que no concurren las circunstancias previstas en el artículo 17 de la ley de Costas de 1988 <sup>22</sup>.

– También (disposición transitoria 2.2 LC) «Los terrenos ganados o a ganar en propiedad al mar y los desecados en su ribera, en virtud de cláusula concesional establecida con anterioridad a la promulgación de esta Ley, serán mantenidos en tal situación jurídica, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre continuarán siendo

<sup>21</sup> Disposición transitoria 3. La Administración del Estado tendrá derecho de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas *inter vivos* de los bienes mencionados en el apartado 1 [terrenos situados en la zona de protección y terrenos a los que se refiere la disposición transitoria segunda], a cuyo efecto deberá ser notificada por escrito. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que comprenderá las condiciones esenciales de la transmisión.

<sup>22</sup> «1. Los terrenos sobrantes y desafectados del dominio público marítimo, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, que no hayan sido enajenados o recuperados por sus antiguos propietarios a la entrada en vigor de la presente Ley, y los del patrimonio del Estado en que concurren las circunstancias previstas en el artículo 17 de la misma, serán afectados al dominio público marítimo-terrestre, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo, una vez que se proceda a la actualización del deslinde, no pudiendo mientras tanto ser enajenados ni afectados a otras finalidades de uso o servicio público.»

de dominio público en todo caso», siempre y cuando tales terrenos contarán con título administrativo suficiente (autorización o concesión administrativa), pues, «Los terrenos ganados al mar y los desecados en su ribera sin título administrativo suficiente continuarán siendo de dominio público».

Las SSTs de 9 de octubre de 1992 y 16 de julio de 1993 se refieren a casos de concesiones otorgadas a perpetuidad al amparo de la Ley de Puertos de 1880 para el saneamiento de marismas y con destino a la urbanización. Según estas sentencias la realización del fin concesional, saneamiento y urbanización, transmuta la naturaleza de los terrenos afectados que de dominio público pasan a ser propiedad privada.

No obstante, la posición jurisprudencial al respecto de esta disposición transitoria ha quedado claramente fijada, tras una inicial indefinición:

«el precepto clave para solucionar los litigios relativos a las concesiones para saneamiento de marismas litorales otorgadas antes de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, es la disposición transitoria segunda 2 de esta misma ley, llegándose a la conclusión de que en algunos supuestos el concesionario de la marisma devendrá propietario de los terrenos desecados en virtud de lo dispuesto en la Ley de Aguas de 1866 o de 1879, y otro tanto conforme a la Ley de 24 de julio de 1918 siempre que el concesionario devolviese al Estado el auxilio financiero o subvención que éste le facilitó para llevar a cabo las obras de desecación, mientras que la concesión para desecar marismas, otorgada a perpetuidad, en que el propio título concesional excluye expresamente la transformación del dominio público en propiedad privada o en los casos que su fin requiera mantener la naturaleza demanial del terreno o bien cuando su objeto no es sólo el saneamiento de la marisma sino también otra finalidad específica, que siga siendo causa o razón de la pervivencia de la concesión una vez llevadas a cabo las obras de desecación, no supone la desafectación del demanio y su transformación en propiedad privada». STS de 3 de marzo de 2004 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Secc. 5.<sup>a</sup>).

– Además, la disposición transitoria 2.3 declara que «Los islotes de propiedad particular con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley conservarán esta condición, si bien sus playas y zona marítimo-terrestre seguirán siendo de dominio público en todo caso».

Se discute no obstante, respecto de todos estos supuestos contenidos en la disposición transitoria segunda, si esta conservación de la situación jurídica preexistente a la Ley de Costas implica también, para estas concretas fincas, la exclusión de las limitaciones y servidumbres que esta última introduce, esto es, si quedan

excluidas de la zona de servidumbre de protección o de la zona de influencia<sup>23</sup>, o también, presupuesto de lo anterior, si les resultan de aplicación, consecuentemente, las modulaciones del régimen registral en cuanto a la inmatriculación (caso de que hubieren accedido al Registro), o a las posteriores inscripciones, así como excesos de cabida o declaraciones de obra nueva.

En cualquier caso, el mantenimiento de la «situación jurídica preexistente» implicaría, al menos, la sujeción de estas fincas a las servidumbres de vigilancia y salvamento previstas en la legislación anterior a la LC de 1988, que recaían sobre una franja de 20 metros (los seis primeros correspondientes a la denominada servidumbre de vigilancia del litoral), quedando supeditada la posibilidad de construir en dicha franja a la obtención de la correspondiente autorización administrativa, que podía denegarse en caso de que quedase imposibilitada la finalidad de la servidumbre en cuestión.

## **2.2 Concretas modulaciones que en el régimen registral, y para las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre, introduce la Ley de Costas de 1988**<sup>24</sup>

Del juego combinado del artículo 15 de la Ley y del artículo 35 del RH resulta que las fincas situadas en la zona de servi-

---

<sup>23</sup> MORENO CÁNOVES, A. *Régimen jurídico del litoral*, p. 182, concluye que debe afectar a estos terrenos tanto las servidumbres, en sentido estricto, como el conjunto de limitaciones de propiedad.

<sup>24</sup> En el artículo 15 de la Ley se contiene el núcleo de este régimen registral diferenciado:

«1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.

2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo.

Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquella expida certificación favorable.

3. Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción.

4. Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada.»

dumbre de protección quedan sometidas a un régimen especial en lo que se contrae tanto a su inmatriculación como a las segundas y

---

El desarrollo de las previsiones del artículo 15 LC se ha realizado a través de la Secc. 4.<sup>a</sup> «Inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre», cap. II, artículos 31 a 35 del Reglamento de Costas:

Art. 31 RC.-1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refieren los artículos 23 de la Ley de Costas y 43 de este Reglamento, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo, no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público.

2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo.

Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable (art. 15.1 y 2, de la Ley de Costas).

3. Las certificaciones y planos a que se refieren los apartados anteriores serán expedidos por el Servicio Periférico de Costas y podrán ser solicitados de oficio por el Registrador.

4. El Registrador archivará en el legajo correspondiente el plano en el que el propietario o persona que acredite tener poder suficiente localice la finca conforme a lo previsto en el apartado 2. Igualmente, archivará la certificación o plano relativos a la finca que se inmatricula, salvo si consta que el original está incorporado a un protocolo notarial.

5. Cuando en la certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas se haga constar la delimitación de la zona de servidumbre de protección, en la descripción de las fincas afectadas se expresará igualmente su sometimiento a dicha servidumbre.

6. Alternativamente y con los mismos efectos de lo establecido en los apartados 1 y 2, cuando en la descripción de la finca que se pretenda inscribir se exprese que la misma linda con el dominio público marítimo-terrestre o se sospeche que pueda lindar o invadirlo, la tramitación anterior podrá obviarse si en la descripción se incluye de manera explícita que el límite de dicha finca es el dominio público marítimo-terrestre deslindado de acuerdo con la Ley de Costas, según plano que lo identifique.

Art. 32 RC.-1. Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el artículo anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción.

2. Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada (art. 15.3 y 4, de la Ley de Costas).

3. El asiento de presentación quedará prorrogado, en su caso, por el plazo de cuarenta días hábiles a contar desde el siguiente al de la petición por el Registrador a las Demarcaciones o Servicios de Costas, haciéndose constar dicha prórroga por nota marginal.

4. Iniciado el expediente de deslinde, el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar del Registro de la Propiedad que extienda la anotación preventiva correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 23.3.

Art. 33 RC.-No será necesaria la identificación y localización a requerimiento del Registrador, prevista en el artículo 31.2, cuando el título inmatriculado vaya acompañado de plano expedido por el Servicio Periférico de Costas, igual a los que deben suministrarse al Registro, en el que se individualice la finca con precisión y se refleje su situación con relación a la zona de dominio público marítimo-terrestre. Los planos serán expedidos a solicitud de los interesados.

Art. 34 RC.-1. Las mismas reglas de los artículos anteriores se aplicarán a las inscripciones de excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre.

posteriores inscripciones, así como la inscripción de posibles excesos de cabida. A ello tendríamos también que añadir que del artículo 49.7 del Reglamento resulta la prohibición de inscribir en el Registro de la Propiedad las obras y construcciones realizadas en la zona de servidumbre de protección a menos que se acredite la existencia de la correspondiente autorización administrativa.

Estas modulaciones legales sobre régimen registral de las fincas colindantes tienen como presupuesto la inclusión de las fincas en la zona de servidumbre de protección, circunstancia ésta que, como advertimos desde ahora, no resultará de los propios asientos registrales, y que puede no resultar patente (dada la especial complejidad presente en la delimitación legal del dominio público marítimo-terrestre y la enorme variabilidad que puede existir en la anchura de la citada servidumbre).

### **3. PRESUPUESTOS PARA LA APLICACIÓN DEL ESPECIAL RÉGIMEN REGISTRAL DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS**

Como hemos advertido, dos son los presupuestos que se derivan de la Ley de Costas y que condicionan la aplicabilidad del peculiar régimen registral que aquélla introduce para las fincas de propiedad privada: el primero, la ubicación de las fincas en la zona de servidumbre de protección definida por el artículo 23 LC, y, el segundo, la existencia de un deslinde administrativo firme. Examinaremos por separado ambas cuestiones.

#### **3.1 Cuestiones fácticas y jurídicas implicadas en la «colindancia» y en la posible ubicación de las fincas dentro de la zona de servidumbre de protección**

##### **A) LA ESPECIAL COMPLEJIDAD PRESENTE EN LA DELIMITACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE**

Debe señalarse que será la fijación de la «ribera del mar», especialmente el límite interior de ésta, el elemento clave sobre el que

---

2. Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida (art. 16 de la Ley de Costas).

3. En el caso de que el dominio público marítimo-terrestre incluya alguna pertenencia distinta de la ribera del mar, la colindancia a que se refiere el apartado anterior se entenderá que lo es con respecto al límite interior de dicho dominio.

Art. 35. RC.—Las reglas establecidas en los artículos anteriores para la inmatriculación serán también aplicables a la segunda y posteriores inscripciones.

bascule la posterior determinación de la llamada «zona de servidumbre de protección» (pues conforme establece el art. 23 LC esta zona de servidumbre comienza a partir de este límite interior); y que este concepto este de «zona de servidumbre» será básico para el objetivo del presente trabajo, esto es, para intentar exponer de forma sistemática los presupuestos para la aplicación del específico régimen jurídico registral al que la legislación de costas somete a las fincas «contiguas» o colindantes con el dominio público marítimo-terrestre.

Se advierte, no obstante, que en la delimitación del dominio público marítimo-terrestre aparecen necesariamente implicadas circunstancias de naturaleza física (tales como determinadas condiciones geográficas o medio-ambientales, ...), pero, también, otras de estricta naturaleza jurídica.

Las circunstancias físicas o geográficas son en numerosas ocasiones difíciles de delimitar o precisar, a lo que debe añadirse además que presentan un marcado carácter dinámico, obra ya de agentes o fenómenos naturales ya de la acción humana transformadora<sup>25</sup>. Al propio tiempo, y respecto de los parámetros jurídicos, como ha observado la doctrina, los preceptos legales recurren a conceptos jurídicos de difícil identificación o concreción en la práctica, lo que provoca no pocas dudas acerca de la perfecta identificación del dominio público. Pero, siquiera brevemente, deténgamos en esta delimitación legal del dominio público marítimo terrestre.

El límite interior de la ribera del mar, es, según dispone al efecto el artículo 1 LC,

«... el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas...»<sup>26</sup>.

precepto éste de enorme carga expansiva del demanio que el Reglamento se encarga de precisar, recortando su alcance<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Vid. SUÁREZ DE VIVERO, J. L. «La costa de la Ley de Costas», en CEUMT, *La revista municipal*, núm. 106/107, 1988, p. 44 ss.

<sup>26</sup> En este precepto, la Ley de Costas hace, pues, patente su opción por extender lo máximo posible el ámbito del dominio público al descartar que se trate de criterios excluyentes entre sí aquellos utilizados por la legislación anterior, esto es, las mayores mareas o los mayores temporales en donde no fueren sensibles las mareas; ahora será cualquiera de estos criterios el operativo, siempre que implique una mayor proyección del ámbito físico del dominio público (*vid. El deslinde de costas*, cit., p. 58). *Vid.* una síntesis de las posiciones doctrinales críticas respecto de la forma en que la Ley aborda la definición de este límite interior de la ribera del mar en CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico...*, cit., p.197 ss.

<sup>27</sup> En unos casos para hacer una llamada a las referencias comprobadas a la hora de establecer el alcance de las olas en los mayores temporales conocidos, en otros para excluir fenómenos de variación del nivel del mar de carácter no periódico o secuencial o de origen

La expansividad legal resulta también de la inclusión como demaniales de determinadas zonas húmedas por efecto del mar (tales como marismas, albuferas, marjales, esteros y terrenos bajos inundables como consecuencia de las olas o la filtración del agua del mar), lo que puede provocar que la zona marítimo-terrestre se presente en forma discontinua, y que el establecimiento del límite interior de la ribera del mar (a partir del cual se establecen las correspondientes «servidumbres») pueda revestir una especial complejidad, especialmente cuando se encuentra alejado de la ribera del mar o existen propiedades de titularidad privada intermedias<sup>28</sup>.

A ello debe añadirse además, como ya señalábamos, que determinadas actividades humanas (para las que ahora, en todo caso, la ley exige previa autorización administrativa<sup>29</sup>), pueden determinar, por una parte, la pérdida de las cualidades naturales de determinadas porciones de terreno, lo que puede dar lugar a una pérdida de la condición demanial de las mismas (condición demanial que, por otra parte, el art. 4 presume también para las «pertenencias» en tanto no se produce la correspondiente desafectación)<sup>30</sup>, y su nueva calificación como bienes patrimoniales de la Administración pública, o, también, en su caso, la evitación de su sobrevenida inclusión en la categoría de bienes de dominio público (a través de las aludi-

---

sísmico, aunque sin llegar a excluir los temporales de carácter extraordinario –cfr. art. 4–. Sobre las dificultades de esta comprobación de referencias a las que remite la norma reglamentaria, y las consecuencias que la consolidación de actuaciones y obras, tanto legales como ilegales, que impiden el que las olas vuelvan a alcanzar los límites que en el pasado hubieren conseguido, *vid.* «Legislación de costas y derecho de propiedad: La disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio», en *Cuadernos de Derecho Judicial. Dominio Público: Aguas y Costas*, Madrid, 1993, p. 208 ss.

<sup>28</sup> Al propio tiempo se ha destacado la ausencia de una precisión legal acerca del límite interior de las playas o los depósitos de materiales sueltos (tales como dunas), concepto legal de playa al que se ha calificado como «definición abierta», con un enorme potencial expansivo ([art. 3.1.b]), y el carácter legalmente dudoso que podrían tener las llamadas «playas secas» o las extensiones de dunas muy alejadas de la ribera del mar. Expansividad que el reglamento se ha encargado de acotar para extenderlo sólo hasta donde sea necesario para la estabilidad de la playa o la defensa de la costa –cfr. *El deslinde de costas ...*, p. 60; *vid.* desde una perspectiva geográfica al respecto SUÁREZ DE VIVERO, J. L., «La costa...», *cit.*, p. 47.

<sup>29</sup> «Artículo 6.–1. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no ocupen playa ni produzcan fenómenos perjudiciales en ésta o en la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes.

2. En otro caso, los terrenos invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, según resulte del correspondiente deslinde.»

Precepto éste que debe completarse con las previsiones de los artículos 9, 18 y 19 de la Ley de Costas

<sup>30</sup> «Art. 4.5 LC.–Los terrenos deslindados como dominio público que por cualquier causa han perdido sus características naturales de playa, acantilado, o zona marítimo-terrestre, salvo lo previsto en el artículo 18», también los definidos en el artículo 4.10.

das obras defensivas que impiden la inundación de terrenos de propiedad particular<sup>31</sup>) o, igualmente, el que se produzca un retroceso del límite interior del dominio público marítimo-terrestre, con la consiguiente rectificación de las zonas de servidumbre. Este carácter dinámico de la condición demanial la prevé genéricamente el artículo 27 del Reglamento de Costas al ordenar la incoación de nuevo expediente de deslinde o modificación o rectificación del ya existente cuando «por cualquier causa se altere la configuración del dominio público marítimo-terrestre».

Precisamente por esta complejidad descrita sumariamente, y frente al aparente «automatismo» (que predica cierta jurisprudencia, p. ej. STS de 8 junio de 1990 –Sala 3.<sup>a</sup>–<sup>32</sup>) al que la lectura superficial de los preceptos legales que delimitan el dominio público parece apuntar, lo cierto es que en su aplicación y concreta realización práctica juega un importante papel tanto la potestad reglamentaria del Gobierno como el poder de apreciación de la Administración, a la hora de precisar los conceptos jurídicos indeterminados de los que se ha valido el legislador en esta materia<sup>33</sup>.

#### B. ¿CONSTANCIA REGISTRAL DE LA COLINDANCIA O DEL HECHO DE ESTAR COMPRENDIDA LA FINCA EN LA ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN?

La colindancia de la finca con el dominio público marítimo-terrestre sí que tiene constancia registral en la descripción de la finca, al tener que describirse necesariamente como uno de sus linderos el límite interior del dominio público o, en su caso, el de la

<sup>31</sup> Así el artículo 6.2 RC dispone que «Los terrenos inundados mediante técnicas artificiales, cuya cota sea superior a la de la mayor pleamar, no se consideran incluidos en lo establecido en el apartado 3 del artículo anterior. Por el contrario, aquellos otros no comprendidos en el artículo 9, naturalmente inundables, cuya inundación por efecto de las mareas haya sido impedida por medios artificiales, tales como muros, terraplenes, compuertas u otros sistemas semejantes, forman parte del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo establecido en los artículos 3.1.a) de la Ley de Costas y de este Reglamento»; por su parte el artículo 9, también del Reglamento, establece que «1. Los propietarios de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas, por causas naturales o artificiales, podrán construir obras de defensa, previa autorización o concesión, siempre que no ocupen playa ni produzcan fenómenos perjudiciales en ésta o en la zona marítimo-terrestre, ni menoscaben las limitaciones y servidumbres legales correspondientes. 2. En otro caso, los terrenos invadidos pasarán a formar parte del dominio público marítimo-terrestre, según resulte del correspondiente deslinde (art. 6 de la Ley de Costas). 3. Será precisa la obtención de autorización cuando las obras hayan de emplazarse en terrenos privados y del título administrativo correspondiente cuando las mismas hayan de ocupar el dominio público».

<sup>32</sup> Vid. RODRIGUEZ GONZÁLEZ, P. *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid-Barcelona 1999, p. 271, nota 11.

<sup>33</sup> Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., «Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre», en *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, 1991, p. 197 ss.

ribera del mar; mas que la finca está comprendida total o parcialmente en la zona de protección es algo que la Ley de Costas no ordena que conste registralmente, ni tampoco posibilita que tal circunstancia acceda al Registro, al menos no de una forma definitiva. Y sin embargo, es esta cualidad de «finca colindante» por estar situada en la zona de la servidumbre de protección la que determina un régimen legal no sólo sustantivo sino también registral específico.

Como decimos, esta circunstancia, esto es, la de estar comprendidos los terrenos en la zona de servidumbre de protección, es algo que el artículo 23 del Reglamento de Costas permite que conste registralmente tan sólo mediante anotación preventiva una vez se incoe expediente administrativo de deslinde, pues junto a aquellas circunstancias que de conformidad con la legislación hipotecaria deben constar en toda anotación preventiva el citado precepto reglamentario prevé que también lo será la eventualidad de que la finca pudiera quedar incluida, como consecuencia del citado deslinde, total o parcialmente, en la zona de servidumbre de protección (por supuesto, también que pudiera quedar establecida su naturaleza demanial). Esta anotación se practicará obligatoriamente siempre que se aporten al expediente de deslinde títulos inscritos, o, facultativamente, a solicitud del Servicio de Costas<sup>34</sup>.

Se trata, ésta, no obstante, de una constancia transitoria y que, por ello mismo no quedará consolidada en la descripción que contendrá el correspondiente asiento definitivo que en su caso pudiera practicarse a resultas del deslinde administrativo ya concluido. Y ello aun cuando tanto el artículo 19.3 del Reglamento determina que en el plano resultante del expediente de deslinde se fijará el límite interior de la citada zona de servidumbre de protección<sup>35</sup>, y

---

<sup>34</sup> Artículo 23 RC.-1. Cuando los interesados en el expediente aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad sobre terrenos que pudieran resultar incluidos en el dominio público, el órgano que tramite el expediente lo pondrá en conocimiento del Registrador a fin de que por este se practique anotación preventiva de esa circunstancia (art. 12.4 de la Ley de Costas).

2. En las anotaciones preventivas se harán constar, además de las circunstancias previstas con carácter general en la legislación hipotecaria, las específicas que acreditan la incoación del expediente de deslinde y la advertencia, según proceda, de que, en su virtud, la finca puede resultar en todo o en parte de titularidad estatal o puede quedar incluida total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, el Servicio Periférico de Costas podrá, en todo caso, una vez iniciado el expediente de deslinde, solicitar del Registro competente que extienda anotación preventiva acreditativa de la existencia de aquél en las fincas que pudieran resultar afectadas por el mismo. Si las fincas no estuvieran inscritas, la anotación preventiva se tomará, además, por la falta de previa inscripción.

<sup>35</sup> Artículo 19 RC.-1. El deslinde determinará siempre el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de que se puedan delimitar también las distintas clases de pertenencias que lo integran. Cuando el mencionado límite interior no coincida con el de la ribera del mar, se fijará en el plano, en todo caso, el de esta última,

el artículo 26.1 del propio Reglamento de costas determina como contenido necesario de la orden de aprobación del deslinde el reflejo «*con precisión del límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél*» y que «*Además se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes*», y que la referida orden se notificará necesariamente al Registro de la Propiedad. (art. 26.2 RC)<sup>36</sup>.

Por ello, y a pesar de que se cuentan con los necesarios instrumentos para fijar con precisión qué fincas quedan incluidas en la zona de servidumbre de protección (una vez establecida la correspondencia e identidad entre la finca registral y las fincas afectadas por el deslinde), finalmente la aplicación del régimen legal quedará confiado al conocimiento personal del Registrador (a sus sospechas), o a la buena voluntad de los particulares y la corrección de la descripción física de las fincas según los títulos aportados.

Como advierte Díaz Fraile<sup>37</sup>, esta falta de constancia registral de la servidumbre de protección provoca la ineficacia de los mecanismos de protección que arbitra la Ley de Costas frente a las inmatriculaciones o declaraciones de obra nueva invasoras del dominio público, así como imposibilita el ejercicio de los derechos de retracto que establecen los artículos 57.4 y la disposición adicional 1.<sup>a</sup> del Reglamento de Costas.

El mismo autor citado apunta las posibles razones que motivaron la opción del legislador por no imponer la constancia tabular de la servidumbre de protección: en primer lugar, su carácter de limitación legal y, por tanto, exceptuada de inscripción obligatoria de conformidad con el artículo 26.1 LH, o, en segundo lugar, que la imposición de su obligatoria inscripción podría provocar dudas acerca de la protección de terceros adquirentes cuando éstas no estuviesen inscritas debiendo estarlo, y, finalmente, que la no cons-

---

además de aquél. No obstante, el amojonamiento sólo reflejará el límite interior del dominio público.

2. En el plano correspondiente se fijará el límite del dominio público mediante una línea poligonal que una los distintos puntos utilizados como referencia, rectificando, en su caso, las curvas naturales del terreno.

3. En el mismo plano se señalará siempre el límite interior de la zona de servidumbre de protección.

<sup>36</sup> Artículo 26 RC.-1. La orden de aprobación del deslinde deberá reflejar con precisión el límite interior del dominio público marítimo-terrestre, así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquél.

Además se hará constar la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes.

2. Dicha orden se notificará a los interesados que hayan comparecido en el expediente, así como a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento y al Registro de la Propiedad.

<sup>37</sup> *La protección registral...*, cit., p. 159.

tancia no afecta a la realidad extrarregistral ni a la sujeción de las fincas afectadas a la limitación legal<sup>38</sup>.

Pero además, de esta «opacidad» registral de la servidumbre de protección, en aquellos casos en los que no sea ostensible no ya la colindancia sino siquiera la proximidad de la finca al demanio<sup>39</sup>, puede determinar –también lo ha advertido el autor anteriormente citado–<sup>40</sup>, que se deriven importantes perjuicios para terceros de buena fe al ver comprimidas sus facultades sobre los predios de los que son titulares, sin que exista mecanismo alguno que les advierta de tales limitaciones, dado que éstas, aunque no son ostensibles, ni constar registralmente, se les imponen dada su naturaleza de limitaciones legales del dominio.

Existen no obstante, algunos obstáculos que podrían dificultar la constancia registral de las limitaciones legales, mediante el correspondiente reflejo de estar comprendida total o parcialmente la finca en la zona de servidumbre de protección.

Así, por algún autor, se ha señalado las dificultades que se derivan, en primer lugar, de «la diferencia radical de medios que, para referirse a una misma realidad físico-fundiaria emplean los Servicios de Costas –que operan en base a la planimetría– y los Registros de la Propiedad –que operan en base a la descripción literaria de la finca por referencia al lugar de su situación y la relación de colindancias que, en muchos casos, no tienen ninguna referencia fija, externa o visible–», aunque sería éste un problema que resultaría resoluble simplemente acudiendo a la vía normativa, pues ya se ha realizado en relación, p. ej. con las concentraciones parcelarias o las reparcelaciones urbanísticas<sup>41</sup>.

Aunque para salvar este inconveniente se propugna, a estos efectos, que en el expediente deslinde se debería procurar la descripción tanto física como jurídica de los bienes afectados por aquél, aspecto este último que incluiría la identificación y la situación registral de aquéllos, deber éste que recaería sobre la Administración actuante, toda vez que presupuesto para la validez del deslinde practicado es la notificación a los propietarios colindantes, así como otros posibles interesados o afectados por aquél<sup>42</sup>.

Un segundo inconveniente descansaría también en el hecho de que, frente a la aparente uniformidad que pudiera desprenderse de la Ley de Costas, lo cierto es que la anchura de la llamada

<sup>38</sup> *La protección registral...*, ibídem.

<sup>39</sup> Caso de la finca situada en zona de servidumbre de protección pero que colinda con finca de dominio privado medianera entre aquella y el litoral.

<sup>40</sup> *La protección registral...*, cit., pp. 160-161, nota 1.

<sup>41</sup> *La protección registral...*, cit., p.145.

<sup>42</sup> DÍAZ FRAILE, *La protección registral...*, cit., p.150.

zona de protección, y por consiguiente, el ámbito de propiedades afectadas por las limitaciones inherentes a la misma, puede ser enormemente variable. Esta enorme variabilidad obligaría a constatar caso por caso la concreta afección que para la finca en cuestión se deriva del régimen legal, no sólo en función de sí situación geográfica sino también de su situación jurídica <sup>43</sup>.

Pero ello resultaría facilitado precisamente por el expediente de deslinde –una vez se resolviera el obstáculo anterior, esto es, la divergencia entre fincas comprendidas en el expediente de deslinde y fincas registrales–, toda vez que, como señalábamos y según ordena el artículo 26 del RC, en el mismo constará la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes, localización que entiendo obligaría a precisar caso por caso la anchura y extensión de la correspondiente servidumbre.

Se ha señalado por ello que la mayor dificultad para la aplicación de este régimen es que exige del Registrador el conocimiento de que la finca se halla, o no, ubicada en el zona de servidumbre, conocimiento «oficial» que en muchas ocasiones no tiene, al no desprenderse éste de los propios libros registrales.

Díaz Fraile por ello advierte que a esta previsión legal y reglamentaria no podrá, en muchos casos, darse cumplimiento; mientras que, en otros casos, será el conocimiento de los términos municipales adscritos a la demarcación del registro o los indicios que proporcionen los propios documentos aportados por los particulares. Propugna, el mismo autor, que de *lege ferenda* se debería arbitrar a los efectos pretendidos dos medios, uno principal y otro subsidiario, para la identificación y localización de la finca: el primero mediante la localización en plano oficial a requerimiento del Registrador, o, en su caso, como medio subsidiario y restringido a aque-

---

<sup>43</sup> Así y si bien es cierto que el artículo 23.1 LC (también el 43.1 RC) fija en 100 metros la anchura de la servidumbre de protección, medidos, tierra adentro, desde el límite interior de la zona marítima-terrestre, esto es, la ribera interior del mar, dicha anchura sólo se aplicará en aquellos terrenos calificados como no urbanizables o urbanizables no programados o suelo urbanizable programado sin plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la ley.

Precisamente, respecto de estos terrenos que tuvieran la calificación de suelo urbano, o suelo urbanizable programado o apto para la urbanización con Plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de la Ley (disps. trans. 3.ª, y 8.ª y 9.ª del Reglamento), o, también, cuando trate de áreas urbanas en las que la edificación estuviera consolidada o los terrenos contaran con los servicios exigidos en la legislación urbanística o la Administración hubiera reconocido expresamente este carácter (disp. trans. 9.ª .2.3 Reglamento), la servidumbre de protección será tan sólo de 20 metros. No obstante, el reglamento ordena que la extensión de la citada servidumbre será siempre la máxima posible, aun por debajo de los 100 metros citados, aunque siempre con respeto al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento (disp. transitoria 8.ª .3 del Reglamento).

Pero además, se prevé que por acuerdo de las Administraciones públicas implicadas pueda ampliarse dicha zona de servidumbre de protección otros 100 metros, esto es, hasta un máximo de 200 metros desde aquel límite interior.

llos casos en que resulte aplicable, la constancia mediante acta notoriedad de la palmaria lejanía de la finca respecto de la franja de terreno inmediata al litoral<sup>44</sup>.

La LC ha optado por medios indirectos (cuya eficacia, en caso de no existir el art. 8 LC, podría ser cuestionada), para proceder a esta identificación y localización de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre; medios indirectos en tanto se instrumentan como deberes de manifestación documental de los interesados y, o, como deberes que se imponen al Registrador antes de acceder a la constancia registral de los actos pretendidos, pero que no se traducen (al menos no siempre) en el deber legal de aportar certificaciones expedidas por la Administración competente sobre la situación y localización de la finca dentro de la delimitación del dominio público marítimo-terrestre y zona de influencia que aquélla ha debido llevar a cabo a través del oportuno deslinde.

Examinemos estos medios que hemos denominado «indirectos», y las consecuencias que asigna la ley ante la imposibilidad de su práctica o a que éstos arrojen unos resultados no plenamente convincentes para el Registrador en cuanto a la posible invasión del dominio público marítimo-terrestre.

#### B.1 *Deber de manifestar documentalmente la colindancia, o no, con el dominio público marítimo-terrestre*

Para la inmatriculación de fincas situadas en la zona de servidumbre de protección la ley exige, artículo 15, la expresión, en la descripción de aquéllas, de la declaración de si lindan o no con el dominio público. La omisión de esta manifestación, también la manifestación negativa, se traduce sólo en la obligación de identificar y localizar, a requerimiento del Registrador, la finca en los planos proporcionados por la Administración, siempre y cuando tales fincas se ubiquen en la zona de servidumbre de protección.

Contrariamente, la manifestación positiva de tal colindancia con el dominio público obligará a que el interesado presente certificación administrativa acreditativa de que la finca en cuestión, sobre la que se pretende la constancia registral de ciertos actos y derechos por parte de los particulares, no invade el dominio público marítimo-terrestre, no accediéndose, caso contrario, a la operación registral pretendida.

Tal constancia no obstante se exige, en la Ley, sólo respecto de los documentos presentados por los interesados y sobre los cuales se pretende la inscripción, pues ninguna precisión se realiza en la

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 183.

ley en orden al contenido del correspondiente asiento registral que se producirá a la vista de los mismos.

Sí que encontramos, por el contrario, en el Reglamento una previsión acerca de este extremo aunque limitada a la constancia de que la finca no linda con el dominio público marítimo-terrestre, declaración que deberá reflejar el asiento registral una vez el Registrador ha comprobado, después de haber requerido al particular para que identifique y localice la finca en aquellos casos en los que los documentos presentados omitan o nieguen que lindan con el dominio público, que la finca no invade éste sobre plano proporcionado por la Administración (art. 31.2 RC).

Claro está que, al margen de la precisión reglamentaria, no obstante, dicha omisión podría entenderse salvada conforme a las reglas hipotecarias generales, artículo 9 LH, pues en la descripción de los linderos, necesaria en toda inscripción registral, se deberá expresar, que, al menos, uno de ellos, coincide con el límite interior de la ribera del mar, o en su caso (esto es, cuando no coincida con aquella ribera del mar), con parcelas de dominio público (para el caso de los enclaves o pertenencias del dominio).

## B.2 *Deber de localización e identificación de la finca ante el Registrador*

Se trata éste de un deber que sólo entrará en juego para los casos en que los documentos presentados se niegue la colindancia con el dominio público marítimo-terrestre o se omita toda declaración relativa a este extremo, y obvio es decirlo, sólo respecto de las fincas situadas dentro de la zona de servidumbre de protección.

La ley no lo configura como una mera facultad del Registrador, sino contrariamente como un deber, tanto para el Registrador como para el interesado. El Registrador requerirá y el interesado indentificará y localizará la finca. Mas no contempla la Ley forma alguna de dejar constancia del cumplimiento de este deber de localización, ni si el Registrador deberá consignar en la inscripción, modificando o rectificando a estos efectos la descripción de la finca tal y como ésta resulta de los documentos presentados, la inclusión de la finca en la zona de servidumbre de protección, en el caso en que así sea.

Al respecto, Díaz Fraile manifiesta su preferencia por el sistema de notas marginales para la constancia del cumplimiento de estos deberes, constancia que se realizaría sin que fuere necesario modificar o rectificar el contenido descriptivo de la escritura notarial<sup>45</sup>. La exigencia legal no se traduciría, pues, en un contenido

---

<sup>45</sup> *La protección registral...*, cit., p. 184.

normativo forzoso o imperativo de los negocios jurídicos celebrados por los particulares, no es en sentido propio un límite a la autonomía de la voluntad.

### B.3 *Suspensión de la inscripción registral en caso de sospecha de posible invasión del dominio público*

La LC prevé que en los supuestos de imposibilidad de cumplimentar los deberes de localización e identificación, o en aquellos en los que a pesar de haberse cumplimentado éstos el Registrador sospechara la invasión del dominio público, quedará en suspenso la inscripción registral hasta tanto que se expida por la Administración concernida certificación favorable a la misma.

Lo primero que nos sorprende de las previsiones legales es que los deberes de localización e identificación se constriñen a las fincas situadas en la zona de servidumbre de protección, y que, sin embargo la finalidad de tales deberes es, genéricamente, prevenir la invasión del dominio público. Invasión que no sólo se podrá producir por las fincas situadas en la citada zona de servidumbre (aunque tal situación implica efectivamente un potencial invasivo), sino por todas aquellas fincas que pudieran de alguna manera ser colindantes con el dominio público, ya sea éste dominio público por sus características naturales, ya dominio público por afectación (las denominadas pertenencias del art. 4 LC). Evidentemente, pueden existir fincas colindantes con el dominio público no situadas en la zona de servidumbre de protección. ¿Cabría generalizar este régimen legal a todas estas fincas colindantes pero no situadas en la zona de servidumbre de protección?

Respecto a la naturaleza de esta suspensión, opina la doctrina más autorizada que no se trata este supuesto de una prohibición de inscripción, sino de cierre provisional del Registro, al declarar en suspenso la solicitud presentada por el interesado; se entiende que las exigencias del principio de seguridad jurídica se satisfacen de mejor manera con la suspensión que permitiendo el acceso al Registro de aquellas situaciones que inevitablemente quedarán afectadas por el posterior deslinde (así lo afirma la STC 149/1991, de 4 de julio). Admitiendo la jurisprudencia constitucional citada que a pesar de que no señala la Ley plazo para su conclusión, sino sólo para su iniciación, es ésta una determinación que puede confiarse a la norma reglamentaria, y que aborda el artículo 32.2, 3 y 4 del Reglamento general para la ejecución de la Ley de Costas<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Díaz Fraile manifiesta las dudas acerca de la naturaleza jurídica de esta suspensión, suspensión del plazo de vigencia del asiento de presentación o bien la confirmación

### 3.2 ¿El expediente de deslinde es presupuesto para la aplicación del régimen legal?

Cabría preguntarse, precisamente tras lo comentado anteriormente, si la aplicación del régimen legal de la Ley de Costas, en los aspectos registrales que nos ocupan, descansa necesariamente en la existencia de un deslinde aprobado en vía administrativa, en el que se constaten estas características físicas previstas por la ley a la hora de definir el dominio público marítimo-terrestre, y la proyección de las limitaciones legales sobre los inmuebles colindantes con aquél. La eficacia del régimen ¿depende, pues, a su vez, de un presupuesto jurídico, el expediente de deslinde?

Creo que la respuesta no puede ser más que afirmativa, pues del propio tenor literal de los artículos 13 y 14 de Ley de Costas resulta evidente que la existencia de un deslinde aprobado es presupuesto o *conditio iuris* para privar de toda eficacia a las inscripciones registrales contradictorias con aquél, presupuesto también para la rectificación de estas inscripciones de propiedad privada, o para que pueda procederse a la inmatriculación del dominio público por parte de la Administración. No se cuestiona con ello la naturaleza meramente declarativa del deslinde sino su eficacia sobre las inscripciones registrales.

Del tenor literal del artículo 13 LC se desprende, además, que será la apreciación personal del Registrador, a pesar de no existir deslinde aprobado, sobre la concurrencia en el caso concreto de las circunstancias fácticas aludidas, esto es, el estar comprendida la finca en la zona de protección, o la fundada sospecha de que lo está, y la petición de oficio de la correspondiente certificación administrativa lo que obligue a la Administración a iniciar el correspondiente deslinde, si bien precisa la ley, que «a costa del interesado», y fijando a estos efectos el plazo de tres meses desde la solicitud del particular para el inicio del expediente.

Niega, no obstante, Díaz Fraile<sup>47</sup> que esta incoación del expediente de deslinde sea forzosa, no habiendo querido apartarse, en consecuencia, la Ley de Costas de la regla general de incoación a petición o rogación del interesado, por ello, la precisión de que se practicará «a costa del interesado» confirmaría esta interpretación, pues tal es la regla para todos aquellos expedientes o actuaciones administrativas que no se inician de oficio por la Administración.

---

de la existencia de un defecto subsanable, pudiendo solicitarse en este caso anotación preventiva de suspensión.

<sup>47</sup> *Op. cit.*, p. 140

Por ello, una vez que la Administración conteste que no puede emitir la certificación solicitada por no estar practicado el deslinde en el tramo afectado, el interesado puede optar por no inscribir o por iniciar el correspondiente deslinde, «a su costa», con un resultado incierto, aunque en caso de serle favorable determinará la posibilidad de inscribir. Así pues, concluye el autor últimamente citado, la solicitud a la que hace referencia el precepto, desde la cual se computará el plazo de tres meses para que inicie la Administración el expediente de deslinde, no es la solicitud de inscripción sino la solicitud formulada ante la Administración para que se inicie el oportuno deslinde.

Pero, además el deslinde se constituye, en relación con el régimen de los artículos 15 y 16 de la misma Ley, preceptos relativos a la inmatriculación o inscripción de excesos de cabida, respectivamente, en requisito para la aplicación del régimen legal; este deslinde podrá ser aprobado con posterioridad a la solicitud de inscripción de tales actos por los particulares, quedando el procedimiento registral entre tanto en suspenso.

A) LA «DEGRADACIÓN»/DESAFECTACIÓN NO EXCLUYE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 8 LC

Algún sector doctrinal se ha pronunciado propugnando una interpretación finalista de la declaración de demanialidad por la Ley de Costas de 1988, defendiendo consecuentemente la exclusión de las zonas urbanísticamente consolidadas, ya que éstas han perdido definitivamente los valores naturales dignos de protección, apelando, incluso, al respecto al criterio de la «reconoscibilidad social» de los bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre<sup>48</sup>, pues, evidentemente, tales zonas urbanísticamente colmatadas no serían reconocibles actualmente como dominio público natural marítimo-terrestre.

La STS de 4 de junio de 1991 califica como supuesto de desafectación tácita en relación con el dominio público marítimo-terrestre el que los terrenos en cuestión tengan la naturaleza de urbanos, como tales integrados en la ciudad, figuren en los correspondientes planes de urbanismo, en los registros públicos y sean objeto del pago de tributos estatales y municipales.

Mas las SSTS de 9 de julio de 2001, y 8, 10, 11, 15 y 16 de junio de 2004 afirman que el carácter demanial, reuniéndose por las fincas las características físicas que se mencionan en los artícu-

---

<sup>48</sup> *El dominio público marítimo-terrestre: titularidad y sistemas de protección*, Madrid-Barcelona, 1999, p. 276.

los 3, 4 y 5 de la Ley, no cede aun cuando se trate de terrenos calificados como suelo urbano, con lo que creo que la jurisprudencia ha desautorizado esta interpretación «finalista» de la ley.

## B) RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO NO DESLINDADO

Recordemos que el citado artículo 8 LC, sostiene ahora indiferenciadamente, tanto para los inmatriculantes como para los terceros hipotecarios, que las inscripciones registrales no pueden en manera alguna prevalecer sobre la naturaleza de dominio público-terrestre de los terrenos afectados.

Precisamente por ello, de incongruente tacha Gil Cortiella las previsiones de la ley de Costas que posibilitan la inscripción de los bienes de dominio público con aquellas otras previsiones de la misma ley que privan de eficacia a las inscripciones de los particulares:

«Plena y frontal contradicción. Por un lado se niega valor a la inscripción cuando se trata de bienes particulares para cuya protección fue precisamente creada; y por el otro, al mismo tiempo, se la sobrevalora buscándola como parapeto que ampare y defienda a los demaniales, que legalmente no la necesitan. Cualquiera que sea la mayoría con que los Gobiernos cuenten en el Parlamento para su aprobación, no será demasiado pedir que las leyes sean congruentes consigo mismas y eviten contradicciones de este tipo»<sup>49</sup>.

Díaz Fraile, no obstante, insiste en que no se trata en ningún caso de una tensión entre demanialidad y principios hipotecarios sino de una expropiación legislativa. El negocio adquisitivo del inmatriculante será nulo si recae sobre bienes fuera del comercio, esto es, sobre el dominio público marítimo-terrestre, y dicha nulidad no queda convalidada por el hecho de la adquisición, aun a título oneroso y de buena fe, del tercero. El bien no deviene *intra commercium* por aplicación de preceptos hipotecarios, o por no constar la condición demanial de los bienes en el Registro de la Propiedad (p. 69).

Mas, a pesar del tenor literal del artículo 8 LC y de su formulación en términos genéricos pero inequívocos, sigue cuestionándose la doctrina si sobre el dominio público no deslindado es posible aplicar el principio de fe pública registral, ex artículo 34.

Parejo Garmir, p. ej., afirma que debe matizarse entre terrenos deslindados y no deslindados a la hora de aplicar el régimen de la legislación de costas, y que «en ausencia de deslinde, creo que los

<sup>49</sup> «Ley de Costas versus Ley Hipotecaria», La Ley 1991, I, p.1200.

titulares registrales deben seguir estando protegidos; que las inscripciones despliegan todos sus efectos y que la Ley Hipotecaria sigue plenamente vigente, ya que ningún precepto de la Ley de Costas la contradice»<sup>50</sup>.

Fornesa Ribó también afirma que el principio de legitimación no se ha excepcionado cuando los bienes no están deslindados. Parra Lucan considera correcta las anteriores afirmaciones de Fornesa, e incluye en la excepción los bienes deslindados conforme a la legislación anterior, habida cuenta de la diferente eficacia que la misma atribuía al deslinde<sup>51</sup>.

Creo que estas afirmaciones doctrinales no son erróneas, siempre y cuando no se interpreten (como ocurría al amparo de la legislación derogada por la Ley de 1988) como supuestos de inmunidad definitiva para la inclusión de las fincas privadas amparadas por asientos registrales y que reúnen las características físicas y/o jurídicas previstas por la ley para su inclusión como bienes demaniales.

Cierto, como hemos advertido, que la producción de determinados efectos queda supeditada en la Ley de Costas a la previa aprobación del deslinde administrativo (así el régimen registral de rectificación de las inscripciones, inmatriculación o constancia registral de excesos de cabida...) mas en el artículo 8 se desvincula la inoponibilidad de las situaciones registrales contradictorias con el carácter demanial de los bienes de la concurrencia de cualquier requisito o actuación administrativa, por tanto, también del deslinde.

Lo mismo cabe aducir en el caso de demanialidad sobrevenida, por aplicación de nuevos criterios legales definidores del dominio público, o en los supuestos de demanialidad no reconocible ni patente, supuestos ambos también incluidos en la literalidad del artículo 8 de la Ley de Costas.

Al respecto deberá estarse a lo dispuesto en la disposición transitoria, apartado 3.º, LC: «... *en los tramos de costa en que el dominio público marítimo-terrestre no esté deslindado o lo esté parcialmente a la entrada en vigor de la presente ley, se procederá a la práctica del correspondiente deslinde, cuya aprobación surtirá los efectos previstos en el artículo 13 para todos los terrenos que resulten incluidos en el dominio público, aunque hayan sido ocupados por obras*».

Por ello creo que esta aparente autonomía del artículo 8 de la Ley de Costas no puede mantenerse, salvo en los supuestos de

<sup>50</sup> *Cuestiones hipotecarias de Derecho Administrativo*, Madrid, 2002, p. 62.

<sup>51</sup> *Vías pecuarias y propiedad privada*, p. 177, nota 69.

demanialidad aparente y fácilmente reconocible o cuando se trate de supuestos de propiedad privada que no han tenido acceso al Registro<sup>52</sup>. Esto es, que tratándose de titularidades privadas amparadas por asientos registrales este precepto resulta indisociable del artículo 13 de la misma Ley de Costas; en este caso, sólo de la aplicación conjunta de ambos puede extraerse toda su virtualidad, pues en tanto, no se produzca el correspondiente deslinde y se provoquen a resultas del mismo las correspondientes cancelaciones de los posibles asientos contradictorios, seguirán desplegando tales asientos contradictorios, al amparo del artículo 38 LH toda la eficacia que les es propia<sup>53</sup>. Sólo el deslinde aprobado provocará en su caso las correspondientes operaciones rectificatorias, ya de cancelación, rectificación de linderos, disminución de cabida (p. 179). Es expresivo a este respecto la disposición transitoria primera, núm. 3, relativa a que se produzca necesariamente el deslinde en los tramos de costa no deslindados y que una vez aprobado produzca los efectos del artículo 13.

Creo que esto es lo que quiere afirmarse cuando se dice por algún sector de la doctrina que debe distinguirse entre dominio público deslindado y no deslindado, esto es, que no existe automatismo en la aplicación del artículo 8 de la Ley de Costas cuando los terrenos hasta ahora de propiedad privada aparecen amparados por asientos registrales, y que, en tales casos el deslinde es presupuesto necesario para que se produzcan las consecuencias previstas por el artículo 13 de la propia Ley de Costas y privar de eficacia a tales asientos registrales<sup>54</sup>.

### C. LA EFICACIA JURÍDICA DE LOS DESLINDES APROBADOS CONFORME A LA LEGISLACIÓN DEROGADA

Cuestión discutida es la relativa a si el deslinde aprobado debe ser precisamente un deslinde practicado de conformidad con la

<sup>52</sup> «... Las inscripciones registrales vigentes, ..., dan fe de la validez del título pero no de la realidad física del bien a que se refiere, por lo que no actúan con eficacia suficiente frente a la notoriedad del carácter público de las zonas marítimo-terrestres y, por ello, no pueden fundar la afirmación de una efectiva titularidad dominical». STS de 10 junio de 1996.

<sup>53</sup> DÍAZ FRAILE, *La protección...*, «... la legitimación registral seguirá desenvolviendo toda su eficacia en tanto no medie el correspondiente deslinde, puesto que en tanto no se practique éste no existe ninguna declaración o prueba posesoria que se pueda oponer a la presunción *iuris tantum* de posesión que a favor del titular registral establece el artículo 38 LH... Una vez que el deslinde ha cobrado firmeza constituye un título declarativo de demanialidad definitiva, por lo que la inscripción registral a favor del particular ha subsistido hasta ese momento, si bien que sometida a la anotación preventiva de deslinde...», p. 91.

<sup>54</sup> «Problemas jurídicos del deslinde del dominio público marítimo-terrestre» en *Jornadas sobre la Ley de Costas y su Reglamento*, pp. 202-203.

nueva ley o, por el contrario, tendrán la misma eficacia los deslindes aprobados de conformidad con la legislación precedente<sup>55</sup>.

Debemos recordar a estos efectos la diferente eficacia que esta legislación derogada atribuía al deslinde, en tanto que simple declaración de estado posesorio a favor de la Administración, con la consecuencia de privar de legitimidad toda posesión incompatible con aquélla y desvirtuar la presunción registral de posesión a favor de los titulares inscritos, pero debiendo la Administración instar el correspondiente proceso ante los tribunales ordinarios para obtener el desalojo a estos efectos, impugnado los títulos de los particulares contradictorios con el carácter demanial de los bienes, sin posibilidad de utilizar la vía administrativa de desahucio.

Para Díaz Fraile debe negarse que los deslindes realizados conforme a la legislación derogada tengan la misma eficacia jurídica que los resultantes de la Ley de Costas de 1988, y el fundamento de esta posición sería precisamente el principio general de irretroactividad de las normas consagrado por el CC, y por supuesto, la diferente naturaleza jurídica que se atribuye al deslinde en una y otra legislación<sup>56</sup>.

Por ello, la Resolución DGRN de 5 de noviembre de 1998, niega que un expediente de deslinde iniciado conforme a la Ley de Costas de 1969 y su reglamento, aunque culminado una vez vigente la Ley de 1988, tenga virtualidad para provocar la rectificación de las situaciones registrales contradictorias:

«Es indudable que el alcance de la resolución que pone fin a un procedimiento incide decisivamente en la significación jurídica y valoración de los trámites a seguir, de modo que la modificación, durante la tramitación del procedimiento, de la trascendencia jurídica de la resolución que haya de dictarse, impide atribuir automáticamente a los trámites y diligencias ya realizados, virtualidad para sustentar esos nuevos efectos que ahora se anudan a la resolución final (ello se advierte fácilmente respecto al trámite de la notificación a los distintos interesados en el procedimiento a seguir, pues la mayor o menor relevancia jurídica de la decisión final, influye sustancialmente en la actitud que puede adoptar el sujeto notificado); y a este respecto debe destacarse la sustancial modificación operada en el alcance de la resolución que pone fin al procedimiento de deslinde de la zona marítimo-terrestre, que conforme a la Ley de Costas de 1969, no sólo carece de virtualidad rectificadora del registro, sino que dejaba expresamente a salvo las situacio-

<sup>55</sup> Vid. *Vías Pecuarías...*, cit., pp. 147 ss.

<sup>56</sup> Incluso se alude al argumento literal, esto es, el futuro que emplea el artículo 13.2 de la Ley de 1988 al señalar que: «La resolución de aprobación del deslinde será...», con lo que se concluye evidentemente que sólo las resoluciones aprobadas tras la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Vid. DÍAZ FRAILE, *La protección registral del litoral. Prontuario de aspectos registrales del Reglamento de Costas de 1989*, Madrid, 1991, p. 113.

nes protegidas por el artículo 34 LH (cfr. art. 6, núms. 1 y 3 de la Ley de Costas de 1969)».

Así pues, para la resolución citada, de la mera identidad de nombre jurídico, o de trámites procedimentales, no puede seguirse, sin más, la misma eficacia jurídica, cuando la legislación aplicable, precisamente, asigna diferentes efectos jurídicos al deslinde. La perspectiva es aquí garantista.

Es la perspectiva garantista la que también adopta la RDGRN de 1 de septiembre de 2003, en el que se pretende por la Administración la anotación preventiva de dominio público sobre una finca registral cuya superficie, en virtud del correspondiente deslinde practicado conforme a la nueva ley, resulta totalmente incluida en el dominio público marítimo-terrestre.

El Registrador deniega la anotación preventiva toda vez que no consta ni la notificación ni la intervención en el aludido expediente de deslinde a los titulares registrales (los actuales y los que lo eran cuando se inició el expediente). La DGRN desestima el recurso, sustentado por la defensa de la Administración en que la normativa reglamentaria aplicable al expediente (Reglamento de Costas de 1980) no ordenaba ni la notificación ni la intervención de los titulares registrales, argumentando que ello era necesario, a pesar del silencio de la norma reglamentaria, a la vista del principio constitucional que proscribe la indefensión (art. 24 CE), y de los principios registrales de tracto sucesivo (art. 2.º LH) y el que dispone que los asientos registrales se encuentran bajo la salvaguarda de los tribunales (art. 1.3 LH).

La distinta situación jurídica de los particulares en la legislación derogada, con merma de sus posibilidades actuatorias se comparecía con los limitados efectos asignados al deslinde administrativo, pero esto mismo supone ahora un obstáculo insalvable a la vista de los drásticos efectos que la ley vigente asigna al deslinde administrativo, por lo que no es posible homologar aquellos ya practicados.

#### **IV. OPERACIONES REGISTRALES A LAS QUE ALCANZA EL PECULIAR REGISTRAL DE LA LEY DE COSTAS: EXAMEN DEL ARTÍCULO 35 DEL REGLAMENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY DE COSTAS**

Unos de los aspectos más polémicos del régimen registral introducido por la legislación de costas es, ciertamente, la exten-

sión, por el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas, del mismo régimen previsto por el artículo 15 de la Ley para la inmatriculación de las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre a las segundas y posteriores inscripciones de aquellas fincas.

Efectivamente, el artículo 15 de la LC limita sus previsiones a la inmatriculación: «*Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección...*», así como en artículo 16 de la LC lo hace extensivo a las inscripciones de los excesos de cabida cuando éstos fueren de tal naturaleza que conlleven la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre. Ningún otro precepto con rango de ley extiende dicho régimen a las segundas o posteriores inscripciones, extensión que sí realiza el citado artículo 35 del Reglamento General para la ejecución de la Ley de Costas.

Parejo Gamir califica esta innovación reglamentaria como un supuesto de reglamento *praeter legem* o, incluso, *contra legem*<sup>57</sup>. Por su parte, Díaz Fraile afirma el carácter *praeter legem* del precepto reglamentario, del que inicialmente predica una importantísima función preventiva en la invasión del dominio público, pero al que se atribuye también una eficacia entorpecedora del tráfico jurídico privado<sup>58</sup>; no obstante, el autor termina justificando su existencia aunque rectificando su ilimitado alcance<sup>59</sup>.

Las RDGRN de 16 de noviembre de 1991, 18 de enero de 1993 y 15 de marzo de 1993, en las que se cuestiona la innovación reglamentaria, apela a la finalidad de la Ley de Costas, finalidad que igualmente persigue el artículo 35 del Reglamento, por lo que debe entenderse comprendida dicha exigencia en la *ratio* del artículo 15 LC sin conceder, en consecuencia, que se trate de un reglamento contrario a la ley, y afirmando la imposibilidad de cuestionar en el recurso gubernativo la legalidad del precepto reglamentario.

<sup>57</sup> «No se puede omitir, una alusión al extremo más conflictivo, introducido por el Reglamento, el artículo 35 del mismo, que, contra el tenor literal de la ley, extendió este sistema protector de la exigencia de certificación también a las segundas y posteriores inscripciones. Una innovación *praeter legem*, o tal vez *contra legem*, del Reglamento, de difícil justificación teórica y fuertemente perturbadora en la práctica». Parejo Garmir, *Cuestiones Hipotecarias de Derecho Administrativo*, Madrid, 2002, p. 55.

<sup>58</sup> *La protección del litoral...*, cit., p. 137.

<sup>59</sup> «...es contrario a la racionalidad y a la eficacia administrativa que... tales exigencias [las previstas para la compraventa de un terreno o para la inscripción de una obra nueva construida sobre aquél] se reproduzcan para inscribir a continuación la escritura de hipoteca y toda la secuela de inscripciones independientes –pisos, locales, garajes, etc.– resultantes de su constitución en régimen de propiedad horizontal, y las sucesivas ventas de tales elementos... Esto no constituirá más que un inútil entorpecimiento burocrático, que en buena lógica habrá que tratar evitar, a lo que habrá de tender cualquier posible revisión del texto reglamentario» –cfr. *La protección del litoral...*, cit., p.138–.

## 1. Resoluciones que inaplican el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas

No obstante, no podemos decir que la citada sea la doctrina uniforme del alto centro directivo al respecto de la legalidad del artículo 35 del RC. Así, las Resoluciones de 16 de julio de 1998 y 14 de enero de 2000, inaplican el precepto reglamentario.

### a) *RDGRN 16 de julio de 1998*

Se cita esta Resolución como uno de los supuestos en los que la DGRN inaplica el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas. Mas entiendo, y luego explicaré las razones, que no es precisamente un caso de inaplicación de un precepto reglamentario ilegal, sino antes bien, que no concurren en la situación los presupuestos legales y fácticos para la aplicación de los artículos 15 y 16 de la Ley de Costas, y, por tanto, tampoco el artículo 35 de su reglamento.

Veamos primeramente los hechos que motivaron el recurso:

– La entidad *Acofar, Sociedad Cooperativa de Crédito* concedió un préstamo a los cónyuges don Manuel G. de A. y doña Amparo C. G. por importe de 50.000.000 de pesetas, los cuales constituyeron hipoteca voluntaria a favor de la referida sociedad sobre dos fincas gananciales: *a)* Salina denominada «Nuestra Señora de los Ángeles» o «Ángeles de San Cayetano» en el sitio de La Rivera, finca registral número 881; *b)* Salina «Ángeles Custodios» en término de San Fernando, finca registral número 2.635; y *c)* Salina llamada «Santa Margarita la Nueva o Nuestra Señora de Covadonga», en el término de San Fernando, finca registral número 828.

– Que presentada la anterior escritura de préstamo con garantía hipotecaria el Registrador deniega la inscripción fundando su calificación negativa en la legislación vigente de costas, expresamente en el artículo 35 del Reglamento de la Ley de Costas, y ello a la vista de la certificación expedida, a solicitud del Registrador en atención a las dudas que éste tenía sobre si las citadas fincas podían invadir el dominio público marítimo-terrestre o no, por el Jefe de la Demarcación de Costas de Andalucía-Atlántico, que consideraba tales fincas como parte del dominio público marítimo-terrestre.

– La citada calificación registral fue rectificada en una segunda nota, en el sentido de considerar el defecto como subsanable, precisamente en relación con parte de una de las fincas hipotecadas que al parecer no invadía el dominio marítimo. Recurrida ante el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía confirmó

la nota del Registrador fundándose en los artículos 9, 15 y 16 de la Ley de Costas y 35 del Reglamento.

– Los interesados recurren ante la DGRN argumentado que debe procederse a la inscripción de la escritura pues consta la inscripción de las fincas hipotecadas a favor de los constituyentes, no habiéndose acreditado que las citadas fincas formen parte del dominio público marítimo-terrestre, pues no existe de deslinde previo realizado conforme a las prescripciones de la Ley de Costas de 1988 que afecte a las fincas de referencia ni las salinas marítimas aparecen mencionadas en los preceptos legales que delimitan el dominio público marítimo-terrestre.

Se alega además en el recurso que los únicos preceptos que pueden constituir un obstáculo a la inscripción solicitada la constituyen los artículos 15 y 16 de la Ley de Costas, pero tales preceptos legales se refieren exclusivamente a la inmatriculación o a la inscripción de excesos de cabida en relación con las fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Por ello, y dada su naturaleza de preceptos limitativos de los derechos de los particulares, los mismos deben ser, de conformidad con la jurisprudencia del TS, interpretados restrictivamente, no siendo susceptibles de aplicación por analogía, para comprender situaciones o hipótesis distintas de las expresamente incluidas en su ámbito de aplicación. Que no puede aplicarse a estos efectos el artículo 35 del Reglamento de Costas, ni puede en consecuencia, fundarse en él la calificación negativa del Registrador, pues el citado precepto reglamentario vulnera los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley, siendo nulo de pleno derecho.

– El Registrador en defensa de su nota argumentó que la calificación se limitó a dar cumplimiento al artículo 35 del Reglamento de Costas sin entrar a discutir extremos tales como el de haber ido el precepto reglamentario más allá del mandato legal, para lo cual este recurso no es cauce adecuado, citando al efecto las Resoluciones de 8 enero y 15 marzo 1993.

La Dirección General recuerda que dada la finalidad perseguida por la Ley de Costas, plasmada en sus artículos 7 (al declarar que los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables) y 9 (según el cual no podrán existir terrenos distintos de la propiedad demanial del Estado en ninguna de las pertenencias de dicho dominio público), ello explica «las precauciones adoptadas a continuación por la ley y en particular en relación con el Registro de la Propiedad a fin de evitar que se produzcan situaciones no queridas o contrarias a lo ordenado legalmente –art. 15 de la Ley–.»

También repara que la posible defensa de los bienes del dominio público marítimo-terrestre, en lo que al registro se refiere, no puede limitarse únicamente a la inmatriculación, si bien concede que es a ella, a la inmatriculación de fincas, a la única operación registral a la que se refiere expresamente el artículo 15 de la Ley. Que tal defensa debe incluir también los casos de fincas ya inscritas que pueden encontrarse dentro de la zona marítimo-terrestre, y advierte que es por ello el Reglamento ha completado en su artículo 35 la defensa de los bienes demaniales al extender la norma a las segundas o posteriores inscripciones.

Mas, a continuación la DG<sup>60</sup> afirma que el artículo 38 LH, que consagra el principio de legitimación registral, debe prevalecer en tanto no resulte desvirtuado precisamente por un expediente de deslinde tramitado de conformidad con la Ley de Costas, único que garantiza los derechos de los posibles titulares registrales afectados y único procedimiento al que la propia Ley atribuye eficacia rectificadora de las situaciones jurídicas incompatibles con aquél. Y a este respecto, ciertamente, no existía deslinde practicado, tampoco siquiera iniciado, pues del expediente tan sólo se desprendería la existencia de una autorización para iniciarlo no que el mismo se hubiera iniciado efectivamente.

La inaplicación del artículo 35 del Reglamento de Costas resulta tanto de su incuestionable falta de toda cobertura legal como, en el caso concreto, de que quede excluida toda posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre a través de la inscrip-

<sup>60</sup> «Ahora bien, dicho precepto debe interpretarse de conformidad con el sentido y finalidad del artículo 15 de la Ley al que desarrolla (es decir, prevenir frente a invasiones del dominio público), máxime cuando: a) Es incuestionable que constituye una garantía para el particular el sometimiento de la Administración a la ley y la prevalencia de los mandatos de la ley sobre las disposiciones emanadas de la Administración, y así lo establece tanto el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como la constante jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que las normas administrativas no pueden derogar los preceptos consignados en las leyes y en su virtud carecen de eficacia en cuanto las contradicen, lo que no es más que una aplicación del principio de jerarquía normativa recogido en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución, 1.2 del Código Civil, 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 51.2 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; b) Además, ha de recordarse que es principio básico de nuestra sistema hipotecario, el de la presunción, a todos los efectos legales, de existencia y pertenencia del derecho inscrito en los términos que resultan del asiento respectivo (*vid.* art. 38 de la Ley Hipotecaria), principio que no es sino una manifestación del mandato normativo recogido en el artículo 1, párrafo tercero, en cuanto establece que los asientos del Registro producirán todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud por los procedimientos especiales que con audiencia de los interesados de ley permite; c) Que estableciendo la propia Ley de Costas un procedimiento administrativo –el deslinde del dominio público marítimo-terrestre– para la rectificación de las situaciones registrales incompatibles (*vid.* art. 13), la tramitación del citado deslinde –que queda sujeto a determinados requisitos procedimentales– se convierte en garantía de los derechos de quienes puedan resultar perjudicados y, en todo caso, subordinando tal efecto rectificador a la propia aprobación del deslinde.»

ción de un derecho real de garantía sobre fincas previamente inscritas, exclusión ésta que deriva naturalmente del tenor del artículo 15 de la Ley de Costas y de la finalidad perseguida por el legislador<sup>61</sup>. Por ello la DG estima el recurso interpuesto, revocando el auto y la nota del Registrador.

Lo decisivo, creo, que no ha sido aquí el tenor literal del artículo 15 de la Ley de Costas, que se refiere exclusivamente a la inmatriculación, sino antes bien, la finalidad del precepto según la interpretación, por otra parte evidente, que realiza el alto órgano directivo; esto es, que dicho precepto tiene como objetivo el prevenir la invasión del dominio público y su posible cobertura a través de los asientos registrales. La DG descarta que esa invasión pueda producirse a través de la inscripción de la garantía hipotecaria, pues se trata de un derecho real que no otorga contacto posesorio, y que por ello no modifica la situación preexistente a la constitución del referido derecho. Será esta finalidad la que se proyecte también sobre la interpretación del artículo 35 del Reglamento, y es por ello que, una vez descartada la invasión del dominio público con el asiento registral pretendido no opere la previsión reglamentaria al respecto de segundas o posteriores inscripciones.

Por ello entiendo que si el derecho a inscribir no hubiera sido un derecho real de hipoteca sino cualquier otro derecho, con un potencial invasor del dominio público marítimo-terrestre, la DG no hubiera tenido ningún reparo en aplicar la previsión reglamentaria respecto de segundas o posteriores inscripciones, pues tal es, siguiendo la argumentación de la Resolución citada, algo que se comprende naturalmente en la ratio del precepto legal, esto es, del artículo 15 de la Ley de Costas.

La falta de cobertura del precepto reglamentario no deriva pues en abstracto de la literalidad del artículo 15 de la Ley, que se refiere a la inmatriculación, sino de no quedar comprendido el supuesto

---

<sup>61</sup> «Quinto.—Pues bien, si se tiene en cuenta en el presente caso: *a*) que no se trata de ninguna operación inmobiliario-registral que comporte la alteración de la base física de las fincas; *b*) que no se introduce en la descripción de las mismas ninguna modificación en su situación, superficie ni linderos; *c*) que se trata de la constitución de un gravamen hipotecario que, como tal, es un derecho sin contacto posesorio de su titular con la finca; *d*) que la inscripción del título cuestionado proporcionará una indudable utilidad a la Administración, ya que ésta viene interesada en conocer cuáles son los titulares de los derechos y cargas reales sobre las fincas afectadas por un expediente de deslinde, al objeto de evitar situaciones de indefensión que vicien de nulidad las actuaciones (*vid. arts. 22 y 23 del Reglamento de Costas*); *e*) que la propia Ley de Costas dispensa de los requisitos establecidos en su artículo 15 a las inscripciones de tal naturaleza que, como en el presente supuesto, excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre; habrá de concluirse que es improcedente extender al presente caso los requisitos establecidos por la Ley de Costas para los supuestos de inmatriculación de fincas y, ello, sin perjuicio de la anotación preventiva de incoación del deslinde que el órgano que tramite el expediente puede interesar respecto de las fincas afectadas por el mismo.»

fáctico concreto examinado en la finalidad, en la ratio, del citado precepto legal.

b) *RDGRN de 14 de enero de 2000*

Ciertamente, es esta Resolución de 14 de enero de 2000 en la que se cuestiona frontalmente la legalidad del precepto reglamentario, para finalmente inaplicarlo por carecer de cobertura legal y por resultar su contenido contradictorio con preceptos de rango legal.

La cuestión jurídica planteada en el recurso reside en si para la inscripción de las transmisiones de una finca ya inmatriculada –en este caso un departamento que forma parte de un edificio en régimen de propiedad horizontal– sobre la que se ha tomado anotación preventiva de la demanda promovida por el Estado en solicitud de que se declare que es de dominio público, según deslinde aprobado con anterioridad a la vigente Ley de Costas, se precisa la certificación de la Administración del Estado acreditativa de que no invade dicho dominio público.

Pero veamos ahora los antecedentes fácticos de la resolución:

– Por escritura que autorizó el notario de Murcia don Antonio Y. O. el 13 de febrero de 1990, don José Luis R. E. donó a su hijo don José Luis R. V., entre otros bienes, la nuda propiedad de la mitad indivisa de la finca que se describe así: «Urbana. Piso sito en la primera planta alzada de la casa número... (hoy...) del paseo José Antonio, hoy paseo Marítimo o de las Palmeras, de la barriada del puerto de Mazarrón. Ocupa una superficie de... Forma parte de un edificio asentado sobre un solar sito en el paseo Marítimo o de las Palmeras de la barriada del puerto del Mar de la villa de Mazarrón». Por otra escritura autorizada el 20 de octubre de 1994 por el notario de Murcia don José P. G., doña María del Carmen R. V., junto con otras personas, procedieron a disolver la comunidad entre ellos existente sobre determinadas fincas, adjudicando a la citada señora, entre otras, la nuda propiedad de la finca relacionada.

– Presentadas copias de dichas escrituras para su inscripción en el Registro de la Propiedad de Mazarrón, lo fueron parcialmente, y por lo que se refiere a la anteriormente descrita, consta en la nota del Registro, por lo que a la primera de las escrituras se refiere: «En cuanto a la finca descrita bajo el número 3 se suspende la inscripción solicitada por la falta subsanable consistente en no acreditar que dicha finca no invade el dominio público con la certificación de la Administración del Estado a que se refiere el número 1.º del artículo 31 del Reglamento de la Ley de Costas

(RCL 1988/1642), de 1 de diciembre de 1989 (RCL 1989/2639 y RCL 1990/119), *Boletín Oficial del Estado* de 12 de diciembre del mismo año; habida cuenta de que sobre dicha aparece anotada una demanda a favor del Estado por la que se solicita se declare que la finca es de dominio público perteneciente a la zona marítimo-terrestre en cuanto a la parte de los mismos que está dentro de dicha zona según deslinde aprobado por el Ministerio de Obras Públicas el 16 de octubre de 1970, y se solicita se declare la nulidad de los asientos registrales correspondientes». Y en la nota puesta al pie de la segunda escritura: «En cuanto a la finca descrita bajo el número..., se suspende la inscripción solicitada por las faltas subsanables siguientes: 1. No acreditar que dicha finca no invade el dominio público con la certificación de la Administración del Estado a que se refiere el número 1.º del artículo 31 del Reglamento de la Ley de Costas, de 1 de diciembre de 1989 *Boletín Oficial del Estado* de 12 de diciembre del mismo año; habida cuenta de que sobre dicha aparece anotada una demanda a favor del Estado por la que se solicita se declare que la finca es de dominio público perteneciente a la zona marítimo-terrestre en cuanto a la parte de los mismos que está dentro de dicha zona según deslinde aprobado por el Ministerio de Obras Públicas el 16 de octubre de 1970, y se solicita se declare la nulidad de los asientos registrales correspondientes. 2. Falta de inscripción del título previo (art. 20 de la Ley Hipotecaria [RCL 1946/886 y NDL 18732], en relación con el 105 de su Reglamento [RCL 1947/476, 642 y NDL 18733]).

– La recurrente alega el evidente error en que incurre la calificación negativa, pues el invocado artículo 31.1 se refiere a la inmatriculación de fincas en el Registro y no a la continuación del tracto por transmisión de una finca ya registrada a que se refiere el artículo 20 de la Ley Hipotecaria; que en la nueva Ley de Costas el legislador exige determinados requisitos para el ingreso de un inmueble en el Registro de la Propiedad, pero es respetuoso con las titularidades ya inscritas pues para expulsarlas utiliza la única vía que le permite el artículo 24 de la Constitución (RCL 1978/2836 y ApNDL 2875), la vía judicial, lo que es plenamente conforme con el artículo 1 de la Ley Hipotecaria; que tampoco cabe admitir como causa de suspensión de la inscripción la existencia de una anotación preventiva de demanda, porque según el artículo 71 de la Ley Hipotecaria la anotación no impide la transmisión de los derechos inscritos y su inscripción; el juego de esa anotación en nuestro sistema es advertir a los terceros adquirentes que su adquisición puede quedar sin efecto si la pretensión del actor es aceptada por los Tri-

bunales; que se sigue procedimiento declarativo de mayor cuantía a instancias del abogado del Estado frente a los anteriores titulares registrales de la finca encaminado a determinar si el inmueble en cuestión está enclavado en todo o parte en la zona de dominio público, lo que no determina que tal acción vaya a prosperar, por lo que el Registrador en cierta medida prejuzga la resolución judicial que en su día pudiera recaer.

– El Registrador en el informe en defensa de su nota, y tras alegar la posible extemporaneidad del mismo, argumentó lo siguiente: Que en cuanto a la nota de calificación puesta a la escritura autorizada por el notario de Murcia don Antonio Y. O. el 13 de febrero de 1990 –que no es la recurrida– ha de recordarse que la Ley de Costas de 28 de julio de 1988, tal como consta en su exposición de motivos, no es una mera reforma de la anterior, sino que parte de una concepción distinta, y en su artículo 9, al recoger el mandato del 132 de la Constitución, declara que no caben terrenos de propiedad privada que no sea la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre, y es por ello que el artículo 15 de la misma Ley y el 31 de su Reglamento establecen que si el Registrador sospecha una posible invasión de aquél, dejará en suspenso la inscripción hasta que por la Administración del Estado se expida certificación favorable a dicha inscripción, para evitar que el Registro publique, con los efectos que de la inscripción se derivan, situaciones que no coincidan con la realidad extrarregistral que dicha protección no se agota con las normas que regulan la primera inscripción o inmatriculación, sino que el Reglamento la extiende a las inscripciones segunda y posteriores de fincas que puedan encontrarse en esa situación en sus artículos 31 y siguientes y, especialmente, en el 35; que de este modo el Reglamento contempla la protección legal de los bienes demaniales, tanto los que pretenden su acceso al Registro como los que ya han accedido al mismo; que de entender que dicho artículo 35 va más allá que la Ley al extender la protección a las inscripciones segunda y posteriores, no hay que olvidar que no es el recurso gubernativo el procedimiento adecuado para resolver si la norma reglamentaria vulnera el principio de jerarquía normativa; que finalmente, la protección del interesado frente al contenido de la certificación administrativa que se oponga a la inscripción pretendida ha de tener cauce por el procedimiento judicial ordinario conforme al artículo 66 de la Ley Hipotecaria; que, en el presente caso, en que la Administración competente a través de un procedimiento declarativo de cuya demanda se ha tomado anotación en el Registro ha solicitado que se declare que la firma, al menos en parte,

pertenece a la zona marítimo-terrestre, la diligencia mínima exigible al Registrador le impone solicitar el certificado referido por concurrir circunstancias que racionalmente hacen dudar si la finca invade el dominio público; que con ello no se prejuzga la resolución que en su día pueda recaer en el procedimiento entablado, sino que se limita a aplicar el ordenamiento jurídico vigente, y que la referencia al artículo 31 del Reglamento de la Ley de Costas no lo es por tratarse de un supuesto de inmatriculación de finca en el Registro, sino con referencia al tipo de documento administrativo preciso para practicar una posterior inscripción. Por lo que se refiere ya a la nota de calificación específicamente recurrida, al primero de sus defectos le es aplicable toda la argumentación anterior, y por lo que se refiere al segundo subsiste en cuanto que el título previo no se ha inscrito aún.

– El presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Murcia, tras señalar que el recurso se había interpuesto dentro de plazo, acordó desestimarlo, confirmando la nota de calificación, por entender que no sólo es que se haya incumplido el requisito formal de aportar un determinado documento administrativo para practicar la inscripción, sino que la razón de fondo radica en que ante la presencia de la anotación de demanda de declaración de la finca como de dominio público, no sólo cabe la sospecha por parte del Registrador a que se refiere el artículo 31.2 del Reglamento de la Ley de Costas, sino que la cuestión ha de resolverse en vía judicial sin que quepa sobre la misma una solución por la vía del recurso gubernativo.

La DG –tras descartar que la anotación preventiva de la demanda interpuesta por la Administración del Estado, pretendiendo se declare que la finca forma parte del dominio público marítimo-terrestre sobre la base de un deslinde practicado con anterioridad a la Ley de Costas de 1988, suponga un obstáculo a la inscripción registral pretendida, pues la legislación aplicable no asignaba tal efecto al citado deslinde<sup>62</sup>– centra la cuestión debatida en la posi-

---

<sup>62</sup> «La presencia de una anotación preventiva de la demanda por la que se solicita la declaración de la finca como de dominio público, con base en un deslinde practicado antes de entrar en vigor la actual Ley de Costas, surtirá los efectos que le son propios (cfr. arts. 198 y 206.1.º del Reglamento Hipotecario [RCL 1947/476, 642 y NDL 18733]), pero tal anotación, por su propia naturaleza, no cierra el Registro a la inscripción de actos posteriores sin perjuicio de los efectos que para tales asientos pueda suponer la sentencia firme que se dicte. La cuestión a resolver se centra en si el dato revelador de una posible invasión de aquel dominio que la presencia de esa anotación implica, ha de llevar al Registrador a condicionar la inscripción de transmisiones posteriores a que se le justifique que tal invasión no se produce en aplicación de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento para el desarrollo y ejecución de aquella Ley.»

ble invasión del dominio público, y el alcance que al respecto contienen los artículos 15 y 16 de la Ley y 35 del Reglamento.

El Alto centro directivo, tras recordar la finalidad de la ley y el peculiar régimen jurídico registral que arbitra para privar de eficacia a las detenciones privadas sobre bienes del dominio público marítimo terrestre y las cautelas con las que pretende evitar el acceso de nuevas situaciones contradictorias con el carácter demanial al Registro de la Propiedad<sup>63</sup>, cautelas que los artículos 15 y 16 de la Ley limitan a la inmatriculación y a los excesos de cabida de las fincas colindantes con el dominio público marítimo terrestre, señala (FJ 3.º) que:

«Nada ha previsto la Ley, por el contrario, en relación con posteriores inscripciones de fincas ya inmatriculadas, salvo que sean de exceso de cabida, en que aquella colindancia o ubicación resulte de su descripción o se sospeche por el Registrador. Ha sido el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, el que en su artículo 35 ha remitido para tales supuestos al mismo régimen previsto para las inmatriculaciones. Esta norma, como señalara la Resolución de 16 de julio de 1998, no sólo carece de cobertura legal, quebrantando el principio de jerarquía normativa –arts. 9.3 de la Constitución, 1.2 del CC, 61 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o 23 de la Ley del Gobierno–, sino que va en contra de los principios que inspiran la misma Ley que desarrolla y que sean coincidentes con los que rigen en el ámbito hipotecario.»

Se trata, en consecuencia, de un reglamento independiente, y además contrario a la ley.

Esta contrariedad del artículo 35 del reglamento se predica tanto respecto de la Ley Hipotecaria como de la Ley de Costas. En relación con la primera, por vulnerar, según afirma la DG, el principio de legitimidad registral, esto es, la presunción de exactitud de los asientos registrales en tanto no resulten desvirtuados por los medios señalados por la Ley, entre los cuales se encuentra efectivamente el expediente de deslinde realizado conforme a las prescripciones de la vigente Ley de Costas:

---

<sup>63</sup> «Consecuente con tales postulados el legislador adopta diversas cautelas para impedir que a partir de la entrada en vigor de la Ley puedan surgir nuevos pronunciamientos registrales contradictorios con el carácter demanial de los bienes que radican en la zona marítimo-terrestre y que se traducen en las exigencias impuestas por los artículos 15 y 16 para la inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público o la inscripción de excesos de cabida de las que ya lo estuvieran, cuando aquella colindancia resulte de la descripción o el Registrador sospeche una posible invasión de aquél, consistentes en la necesaria justificación de que la finca o la mayor cabida que se pretende inscribir no lo invade a través de una certificación de la Administración del Estado y que en el caso de que no estuviera aprobado el correspondiente deslinde, implica la iniciación del correspondiente procedimiento a costa del interesado.»

«La presunción a todos los efectos legales del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, de la existencia y pertenencia de los derechos inscritos, junto con el mandato normativo contenido en el artículo 1.3 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. En efecto, ésta, si bien establece que las inscripciones registrales no tienen valor obstativo frente al dominio público, exige la previa determinación del carácter demanial de los bienes a través del oportuno deslinde (cfr. art. 11 de la Ley), cuyo resultado no prejuzga la existencia de otro previo por cuanto, en su caso, debe practicarse uno nuevo para adecuarlo a las características fijadas por la Ley (disposición transitoria primera.4) siendo su resolución definitiva la que, al constatar la existencia de las características físicas previstas por la propia Ley, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, sirviendo como título suficiente para rectificar aquellas situaciones registrales contradictorias con el resultado de tal deslinde (cfr. art. 13.2), y aun ello en la forma provisional que señala el artículo 23.2 del Reglamento en tanto no transcurra el plazo de que disponen los titulares registrales, que habrán de ser notificados por el Registrador, para ejercitar las acciones civiles correspondientes o concluya el juicio de haberse tomado anotación preventiva de la demanda. A ello ha de añadirse la obligación de oír en el procedimiento, previa notificación, a los propietarios colindantes (art. 12.2) cuya relación ha de informar, formulando las observaciones que considere procedentes, el Registrador [art. 22.2. c) del Reglamento], debiendo el órgano que tramite el expediente, cuando en el mismo los interesados aporten títulos inscritos en el Registro de la Propiedad, ponerlo en conocimiento del Registrador para que por éste se practique anotación marginal preventiva –*sic*– de esta circunstancia (art. 12.4 de la misma Ley) aparte de la que facultativamente pueden solicitar una vez iniciado el expediente sobre todas las fincas que puedan resultar afectadas (art. 23.3 del Reglamento). No puede olvidarse, por último, el que el propio legislador califica como cuidadoso régimen transitorio para permitir la adaptación de las situaciones existentes con anterioridad, que puede traducirse en el derecho del titular “inscrito” a obtener la concesión a que se refieren las disposiciones transitorias primera y cuarta de la Ley, reforzado en caso de que la propiedad inscrita como particular derivara de una sentencia declarativa de la misma anterior a la Ley.»

Y, contrariedad también respecto de la propia Ley de Costas, pues, según señala la DG, es la propia ley la que favorece la constancia registral de cualquier transmisión de fincas previamente inmatriculadas, aun cuando su titularidad pudiera verse afectada por el deslinde administrativo del dominio público, pues la constancia de tales titularidades facilita la audiencia y defensa de quienes deban comparecer en el correspondiente expediente de deslin-

de o en su caso la legitimación para impugnar en la vía civil la declaración de demanialidad resultante de aquel deslinde:

«Cuarto.—Resulta claro que el legislador no sólo no ha puesto trabas a la inscripción de las 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 considera conveniente que esa inscripción se produzca. Sólo así podrá seguir el expediente con quienes, como titulares registrales, están amparados por la presunción legal de ser los titulares reales; evitará a través de la anotación de la existencia del expediente el tener que notificar, sin perjuicio de oír, a quienes inscriban un derecho con posterioridad, posibilitando así la práctica de los asientos que la aprobación del deslinde haya de ocasionar (cfr. Resolución de 5 de noviembre de 1998), y se concretará la legitimación, permitiendo la notificación a quienes lo estén, para enervar provisionalmente la inscripción del dominio público como consecuencia del ejercicio de acciones civiles, así como para solicitar, en su caso, una concesión administrativa.»

## 2. Conclusiones sobre la legalidad del artículo 35 Reglamento de Costas a la vista de la jurisprudencia del TS sobre nulidad de determinados preceptos del Reglamento Hipotecario

Al respecto del papel que pueda jugar el reglamento en la imposición de determinadas exigencias para el acceso al Registro de la Propiedad, sin contar al efecto con la adecuada delegación o remisión normativa en los preceptos con rango de ley, debe recordarse que, como señala la STS de 24 de febrero de 2000, Sala 3.ª, Sección 6.ª —en relación con la impugnación del art. 16.2 del RH (según la redacción por RD 1867/1998)—, «...[...] al limitar [el precepto reglamentario] la posibilidad de acceso al Registro, en contra de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Hipotecaria que no establece limitación alguna, condicionando así su eficacia frente a terceros, supone en definitiva el establecimiento de un régimen jurídico diferente al que con arreglo a los principios generales de la Ley Hipotecaria le correspondería como derecho real que es, lo que justifica que esa modificación sólo pueda hacerse por Ley» (FJ 4.º).

Como señala la STS de 22 de mayo de 2000, Sala 3.ª, Sección 6.ª «... si los derechos sobre los que versa la contienda entre el encargado del Registro de la Propiedad y el propio interesado en la inscripción registral o el funcionario público que autoriza el otorgamiento de las escrituras inscribibles en aquél, son fundamental y primordialmente civiles, y concretamente relacionados con la propiedad u otros derechos reales, no ofrece dudas su tradicional reserva de ley, mantenida en la vigente Constitución, al exigir que su contenido se

delimite de acuerdo con las leyes (art. 33) e incluir entre las competencias del Estado la legislación civil (con las salvedades forales) al igual que la mercantil o procesal (art. 149.6.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>)».

Así pues, sin cuestionar la bondad o no del precepto, a la vista de esta última jurisprudencia citada, y centrados en una órbita puramente normativa, desde la perspectiva de las fuentes del ordenamiento jurídico y los principios que conforme a nuestra Norma fundamental lo configuran, el artículo 35 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Costas incide de manera negativa en la libertad civil y/o en la propiedad, por condicionar el acceso registral de determinados actos celebrados por los particulares, segundas y posteriores inscripciones, a las que la Ley no exige ningún requisito distinto de los previstos con carácter general en la Ley Hipotecaria, y, por consiguiente, es un precepto ilegal, al que deben aplicarse los remedios previstos en nuestro ordenamiento para los reglamentos ilegales: la inaplicación o la declaración de nulidad, en función del concreto orden jurisdiccional que lo enjuicie.