

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCR010650

RESOLUCIÓN de 6 de mayo de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Sant Feliu de Guíxols, por la que deniega la inscripción de una compraventa de finca situada en un núcleo de población excluido del dominio público.

*(BOE de 24 de mayo de 2021)***SUMARIO:****Registro de la Propiedad. Compraventa de finca que intersecciona con la zona de exclusión del dominio público marítimo-terrestre de determinados núcleos de población.**

En el caso objeto del presente recurso, ocurre que la finca, según certificación expedida por el Servicio Provincial de Costas interseca con el dominio público-marítimo terrestre según deslinde aprobado por Orden Ministerial anterior a la Ley de Costas de 1988, pero, según comprobación efectuada por la registradora, de conformidad con la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, está situada en uno de esos **núcleos de población que la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013 ha declarado posteriormente quedar excluido del dominio público**. Sin embargo, el régimen legal resultante de la citada disposición adicional no determina que esa exclusión sobrevenida del dominio público sea directamente efectiva, ni que los terrenos pasen directamente y por ministerio de la ley a ser de propiedad privada, sino que la propia ley prevé que la efectividad de esa exclusión está condicionada suspensivamente a que se cumplan **dos requisitos sucesivos**: que por Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determine el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas; y que se formalicen los correspondientes negocios de transmisión de los terrenos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Hasta tanto no se cumplan esos dos requisitos o condiciones legales, ha de entenderse que **los terrenos siguen siendo de dominio público**, y que, por tanto, no tienen otro propietario que el Estado, de modo que los particulares que los vengán poseyendo de hecho no tienen otra consideración legal que la de meros «ocupantes» o «interesados» a cuyo favor podrán en el futuro ser transmitidos tales terrenos.

Aunque quien otorga la escritura de compraventa en concepto de vendedor afirma ser propietario, no lo es legalmente, pues la finca es todavía de dominio público. Y quien otorga dicha escritura de compraventa en concepto de comprador no adquiere la condición de nuevo propietario en tanto el Estado lo reconozca como tal y le otorgue en el futuro el correspondiente negocio de transmisión del dominio, transmisión que, cuando se llegue a producir, lo será directamente del Estado al particular, y no como transmisión entre particulares.

La ley no determina, sino que prevé la necesidad de determinar en el futuro, y mediante Orden Ministerial, cuál habrá de ser el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión.

PRECEPTOS:

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 5, 106 y 107.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), arts. 3 y ss.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 25.

Ley 2/2013 (protección y uso sostenible del litoral), disp. adic. séptima.

RD 1093/1997 (Rgto. sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística), arts. 67 y ss.

RD 876/2014 (Rgto. Gral. de Costas), art. 36.

En el recurso interpuesto por don J. V. V. y doña M. T. C. contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Sant Feliu de Guíxols, doña Adoración de los Reyes Gómez de Liaño Polo, por la que deniega la inscripción de una compraventa de finca situada en un núcleo de población excluido del dominio público por la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 11 de junio 2019 ante el notario de Sant Feliu de Guíxols, don Pablo Vázquez Moral, con el número 605 de protocolo, doña A. P. F., como parte propietaria, vendió a don J. V. V. y a doña M. T. C. la finca registral número 4.100, inscrita al folio 149, del tomo 2912 del archivo, libro 377 de Castell-Platja d'Aro.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Sant Feliu de Guíxols, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Registro de la Propiedad de Sant Feliu de Guíxols.

Calificado negativamente el precedente documento en el sentido de no practicar la inscripción del mismo, sobre la base de los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho:

Hechos:

I. A las 15:37:54 del día once de diciembre de dos mil veinte, y con asiento número 115 del diario 61, fue presentada en este Registro de la Propiedad, copia electrónica de la escritura de compraventa, otorgada en Sant Feliu de Guíxols el día once de junio de dos mil diecinueve, ante el notario don Pablo Vázquez Moral, número 605 de protocolo, acreditando el pago del impuesto mediante diligencia de presentación y pago, en la que se otorga lo siguiente: “A. P. F. como parte propietaria, vende a J. V. V. y M. T. C. (...), finca registral 4100, inscrita al folio 149, del tomo 2912 del archivo, libro 377 de Castell-Platja d'Aro.”

II. Habiéndose observado por este Registro, de conformidad con la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, que el edificio del que forma parte la finca objeto de inscripción intersecciona con la zona de exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre, según su artículo 36 y la Disposición Adicional 7.^a de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, el interesado solicitó anotación preventiva de suspensión por noventa días, según lo dispuesto por el artículo 36.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

III. En fecha dieciséis de diciembre de dos mil veinte, se tomó por este Registro la Anotación preventiva de suspensión solicitada, requiriendo al Servicio Provincial de Costas de Girona, para que en el plazo de un mes certificase sobre si la finca invade dominio público marítimo-terrestre, habiéndose recibido dicho requerimiento por parte del Servicio Provincial, el día cinco de enero de dos mil veintiuno.

IV. En fecha cinco de febrero de dos mil veintiuno, se recibió la correspondiente certificación expedida por el Servicio Provincial de Costas, acreditativa de que la finca intersecciona con el dominio público-marítimo terrestre según deslinde aprobado por orden ministerial; la certificación se recibió dentro del plazo legal de un mes establecido por el artículo 36.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

V. De conformidad con los hechos relacionados, la Registradora que suscribe acuerda denegar la inscripción solicitada, por interseccionar la finca objeto de inscripción con el dominio público marítimo-terrestre, de conformidad con lo dispuesto en el artículo séptimo de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas, y conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, y el Artículo 36.3 del Real Decreto 876/2014 de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Fundamentos de Derecho:

I. El artículo 18 de la Ley Hipotecaria establece que “los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro”.

Por otra parte y con relación a la calificación el artículo 98 del Reglamento Hipotecario indica que “el Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley, como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por la simple inspección de ellos. Del mismo modo apreciará la no expresión, o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad”.

II. Artículo 36 del Real Decreto 876/2014 de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, relativo a las segundas y posteriores inscripciones, que establece que “cuando de la certificación resulte que la finca intersecciona con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde”.

III. Artículo 7 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que establece que “conforme a lo dispuesto en el artículo 132.1 de la Constitución, los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en esta Ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

La presente nota de calificación podrá (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica reconocida por Adoración de los Reyes Gómez de Liaño Polo Registradora de Sant Feliu de Guíxols a día dieciséis de Febrero del año dos mil veintiuno.»

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. V. V. y doña M. T. C. interpusieron recurso el día 17 de marzo de 2021 mediante escrito en los siguientes términos:

«Fundamentos de Derecho.

Primero: En primer lugar se ha de poner de relieve la gran inseguridad jurídica existente, pues hasta el otorgamiento de mi escritura no había habido ningún problema por razón de invasión de dominio público marítimo terrestre en las transmisiones, ya inter vivos, ya mortis causa, de los departamentos del edificio en el que se ubica el objeto de mi escritura. A mayor abundamiento, en la nota simple de información continuada solicitada por el notario y protocolizada en la escritura, no se hizo constar ninguna advertencia de este tipo. Entiendo que la registradora de la propiedad no está vinculada por anteriores calificaciones de sus antecesores del Registro, ni tampoco por sus propias calificaciones previas, pero quiero poner de relieve que al menos antes de firmar, en la nota simple, se debía haber advertido de la invasión del dominio público y se habría podido actuar en consecuencia. En el certificado catastral descriptivo y gráfico solicitado por el notario e incorporado a la escritura, tampoco se hace ninguna mención a la intersección con el dominio público, sino que su titular catastral y por supuesto el registral, era la parte vendedora.

La pregunta es cómo es posible que el sistema de seguridad jurídica puede presentar este fallo, en que una persona de buena fe, que compra del titular registral y catastral, sin ningún tipo de carga ni limitación anotada o inscrita, vea que finalmente no puede inscribir su derecho. Se suele decir que las limitaciones legales no requieren publicidad registral, pues ya la ley las da a conocer. Pero esa afirmación es absolutamente errónea. Dicha publicidad legal, al menos en esta materia, es absolutamente insuficiente, no se percibe ni se detecta por los ciudadanos, que invierten o se adeudan con grandes sumas de dinero al adquirir un inmueble y merecen que dichas limitaciones se reflejen en un sistema de publicidad registral.

Segundo: Soy conocedor de la doctrina de la Dirección General en materia de fincas que invaden el dominio público. Pero entiendo que se debe matizar esta doctrina en relación a las fincas situadas en las zonas llamadas de exclusión a que se refiere la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. La finca objeto de la escritura se encuentra en dicha zona, lo cual además reconoce la calificación registral y la comunicación del servicio de Costas, por lo que según el apartado primero de dicha D.A. 7.^a, dicho inmueble queda excluido del dominio público marítimo-terrestre.

Ello no obstante, conforme al apartado 4 de dicha D.A. 7.^a, la efectividad de esta exclusión del dominio público estará condicionada a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión que formalice la Administración a favor de los interesados. Y para realizar dicha transmisión a los interesados, es necesaria la aprobación de una Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para determinar el procedimiento de identificación de los interesados y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión. Y el problema es que esa orden conjunta todavía no se ha aprobado.

La cuestión es si esa lentitud de la Administración debe condenar de forma indefinida al ostracismo registral a unos ciudadanos que son titulares de un derecho real con valor patrimonial y han cumplido diligentemente sus obligaciones al adquirir un inmueble.

Y se ha de incidir que el derecho adquirido constituye un derecho real con valor patrimonial, por lo que conforme al artículo 2 de la Ley Hipotecaria debería poder acceder al Registro. Obviamente, debido a la intersección con el dominio público, el derecho adquirido sobre esta finca no es (todavía) una propiedad plena y no se debe calificar nuestro derecho de esa forma en el Registro, pero al menos debería registrarse el mismo con la advertencia de su afectación por la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013. Lo que está claro es que no es una mera posesión u ocupación, cuyo acceso está vedado al registro en el artículo 5 de la Ley Hipotecaria. Y baso esta afirmación en los siguientes argumentos:

1. Por disposición legal (Ley 2/2013) se reconoce que el carácter de dominio público de estos inmuebles de la llamada zona de exclusión se encuentra en una situación de interinidad. El derecho adquirido por el ciudadano tiene una expectativa no remota, sino cierta y reconocida legalmente, de llegar a ser un derecho de propiedad sobre determinados bienes inmuebles. Eso los distingue de otras situaciones en relación a bienes situados en el dominio público ordinario, donde el carácter demanial es definitivo.

2. Únicamente la lentitud de la Administración impide que ese derecho salga definitivamente del dominio público. Tras conseguir lo más difícil, la aprobación por las Cortes de la Ley 2/2013, únicamente falta un mero desarrollo reglamentario que ya se demora 8 años. Entiendo que dicha lentitud administrativa no puede penalizar al administrado. Existe un principio general en derecho por el que quien no actúa, quien hace dejación de sus obligaciones y sus derechos, es quien debe resultar penalizado. Ese principio informa toda la normativa relativa a la

prescripción extintiva y adquisitiva, pero también otras áreas del derecho, como pueden ser los plazos preclusivos procesales o en derecho civil la interpellatio in iure a un llamado a la herencia. Y en el ámbito del derecho comunitario, podemos mencionar las directivas que los Estados Miembros se retrasan en trasponer, en las cuales se produce el llamado efecto directo vertical que pueden invocar los particulares en su favor frente al Estado Miembro, pero no los Estados Miembros incumplidores frente a sus ciudadanos (sentencias del TJUE del 4 de diciembre de 1974, Van Duyn y del 5 de abril de 1979, Ratti). Es decir, aun cuando el estado Miembro no haya traspuesto a su ordenamiento interno la directiva, el particular ya puede hacer valer los derechos que le concede esa directiva, algo que no puede realizar el Estado Miembro incumplidor contra el ciudadano.

Pues en el presente caso, la calificación registral recurrida consagraría la situación inversa. Ante una Administración incumplidora ante el mandato legal de aprobar una orden ministerial, el ciudadano queda indefenso, sin poder registrar sus derechos, considerado un mero poseedor u ocupante. Ello no obstante, el Estado no duda en considerarle sujeto pasivo de distintos impuestos por el mero hecho de ser titular de ese derecho real de contenido patrimonial (181, IRPF, Sucesiones y Donaciones, ITP y AJD, Patrimonio). El efecto directo es vertical, pero en favor de la Administración que ha hecho dejación de funciones.

Si soy un mero poseedor o detentador, ¿acaso la Administración me devolvería el importe pagado por el impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas de esta compraventa si realizo una reclamación por ingresos indebidos? La respuesta está clarísima. No me lo devolvería, pues considera que he adquirido inter vivos un derecho que integra el patrimonio de una persona física (artículo 7.1.A) del Real Decreto Legislativo 1/1993 de 24 de septiembre). Por el contrario, si lo transmitido fuera la mera posesión, en ningún caso se me gravaría con el ITP por el valor referido en al [sic] escritura.

3. Dado que el derecho tiene un valor patrimonial, la Ley prevé su reconocimiento a favor de los ciudadanos en la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013 a través de un negocio dispositivo. El dominio público es esencialmente inalienable. Sin embargo este derecho real de contenido patrimonial es enajenable, pues de otro modo no se podría transmitir a través de un negocio dispositivo. Falta por determinar vía reglamentaria cuál será ese negocio dispositivo, pero está claro que el derecho es disponible. Y ese negocio dispositivo no puede ser más que un reconocimiento de la titularidad dominical a favor de quien acredite su derecho sobre estos inmuebles mediante las pruebas oportunas. Y mientras no se realice ese negocio dispositivo, no se puede negar al ciudadano el reflejo registral del traspaso patrimonial de ese derecho, ya sea una transmisión mortis causa o inter vivos, con todas las cautelas que quiera reseñar el registro.

Por tanto, en mi opinión las disposiciones del artículo 36 del Reglamento de Costas (Real Decreto 876/2014), que impiden la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre, deben matizarse o adaptarse en relación a las [sic] finca situadas en las zonas de exclusión de la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013. En los casos de invasión del dominio público contemplados en el artículo 36, los afectados pueden calificarse de meros detentadores u ocupantes; algo que no ocurre con los titulares de fincas situadas en las zonas de exclusión, que detentan un derecho al menos potencialmente enajenable reconocido legalmente. No debe vedarse su acceso al registro en virtud del artículo 36 del Reglamento de Costas por las razones antes esgrimidas.

Y no pretendo que se inscriba este derecho derivado de mi escritura como una propiedad ordinaria, sino reflejando la situación de intersección con el dominio público y definiendo mis derechos con los contornos previstos por la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013. En el caso contrario, de falta de estimación de este recurso, al pedir una nota simple informativa de esta finca seguirá apareciendo como titular de la misma la persona que me vendió la propiedad, que previamente la había adquirido en el año 2006 por herencia, y no tuvo problema en registrar su adquisición en 2007 (cuando la finca ni siquiera era todavía zona de exclusión del dominio público, sino dominio público ordinario). Ello supondría dar una imagen distorsionada de la realidad. E incluso podría dar lugar a confusión cuando la Administración tratase de determinar en el futuro el interesado al que haya de transmitir los derechos una vez aprobada la Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Entender que hasta que no se apruebe la orden ministerial conjunta, los derechos de los ciudadanos sobre estos inmuebles son inexistentes, equivalentes a meros detentadores, supone un desconocer la realidad y dejar desamparados a unos ciudadanos ante la inacción de la Administración para reconocer sus derechos, pero no para exigir sus obligaciones. Porque estos ciudadanos, tal como me he referido anteriormente, son titulares catastrales y les es exigido el IBI anualmente; al igual que el IRPF procedente de rentas derivadas de estos inmuebles. Estos inmueble [sic] son tenidos en cuenta a la hora del pago del impuesto de patrimonio. Y la transmisión de estos derechos está sujeta a la imposición indirecta que supone el impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas y el de sucesiones y donaciones. Y la Administración, al valorar los bienes transmitidos, los trata como una propiedad ordinaria, y no una mera detentación. Conforme al artículo 3 del Código Civil, las normas se han de interpretar de acuerdo con la realidad del tiempo en que han de ser aplicadas. Y la realidad es la descrita, la de unos ciudadanos que pagan sus impuestos como si fueran propietarios ordinarios; la de una Administración que no establece como prioridad aprobar la orden ministerial conjunta; y la de una legislación comunitaria que ampara al ciudadano cumplidor frente a la inactividad de la Administración.

Tercero: Finalmente se han de tener en cuenta los perjuicios que supone la falta de inscripción. La presente compraventa va seguida de una escritura de préstamo hipotecario entre cuyas cláusulas figura una de vencimiento anticipado si no es posible inscribir el derecho real de hipoteca. Ello supondrá que el Banco podrá exigirme la devolución de la totalidad del préstamo antes del plazo pactado, con la posibilidad de que proceda al embargo de otros bienes de mi titularidad para asegurarse la devolución. Y sin contar la desconfianza que supone para el crédito bancario estas situaciones de imposibilidad de inscribir una garantía real cuando el Registro de la Propiedad no ha suministrado con anterioridad ninguna información en relación a estas limitaciones por la intersección del dominio público.»

IV

Notificada la interposición del recurso al notario de Sant Feliu de Guíxols, don Pablo Vázquez Moral, como autorizante del título calificado, presentó escrito, de fecha 23 de marzo de 2021, en los siguientes términos:

«- Que se adhiere a los argumentos esgrimidos por los recurrentes, J. V. V. y M. T. C., a los que me remito.

- Y hago especial hincapié en que los casos de excusión del dominio público previstos en la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, entre los que se encuentra el inmueble de Castell-Platja d'Aro vendido en la escritura objeto del recurso, deben tener un tratamiento especial distinto de los bienes situados en el dominio público y no objeto de exclusión.

Entiendo que en el recurso están bien explicados los motivos de ese distinto tratamiento y de por qué no debe aplicarse el artículo 36 del Reglamento de Costas (Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre), que no prevé la especial situación de estas zonas, en las que la afectación del dominio público es claudicante; y la transmisión a los interesados de los citados inmuebles se podría definir como un "acto debido" ordenado legalmente, del cual la Administración es el sujeto obligado.

En mi opinión, es obvio que los interesados deben gozar de cierta protección registral, de modo que puedan reflejar en el registro el hecho de que la Ley 2/2013 ha previsto la exclusión de estas fincas del dominio público. El artículo 9.c. de la Ley hipotecaria prevé que la inscripción de las fincas contenga la naturaleza, extensión y condiciones, suspensivas o resolutorias, si las hubiere, del derecho que se inscriba. Esta y otras normas de la legislación hipotecaria prevén la posibilidad de dejar constancia registral de situaciones de interinidad. En este sentido debe entenderse admisible la posibilidad de registrar los títulos de transmisión de los derechos de propiedad y otros derechos reales que afectan a estos inmuebles cuya exclusión del dominio público está prevista legalmente. En la inscripción y subsiguiente publicidad formal de estas fincas se debería poder reflejar tanto su afectación al dominio público actual como la previsión legal de su salida del mismo en los términos previstos la D.A. 7.^a de la Ley 2/2013. Ello facilitaría la futura entrega a los interesados, pues en el registro no habría quedado petrificado el tracto sucesivo de los sucesivos adquirentes.»

V

Mediante escrito, de fecha 25 de marzo de 2021, la registradora de la Propiedad se ratificó en su calificación, emitió informe, y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 3 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; los artículos 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; 5, 106 y 107 de la Ley Hipotecaria; 67 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística; 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, y la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 2015.

1. Presentada una escritura de compraventa de una finca situada en Platja d'Aro, la registradora comprueba que el edificio del que forma parte la finca intersecciona con la zona de exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, según su artículo 36 y la disposición adicional séptima de la Ley 2/2013, de 29 de mayo.

Tomada anotación preventiva de suspensión conforme al artículo 36.2 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, se recibe finalmente certificación expedida por el Servicio Provincial de Costas, acreditativa de que la finca intersecciona con el dominio público-marítimo terrestre según deslinde aprobado por orden ministerial, por lo que la registradora acuerda denegar la inscripción solicitada de conformidad con el artículo 36 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Los recurrentes alegan, en esencia:

– Que «las disposiciones del artículo 36 del Reglamento de Costas (Real Decreto 876/2014), que impiden la práctica de cualquier asiento cuando la finca interseque con el dominio público marítimo-terrestre, deben matizarse o adaptarse en relación a las [sic] finca situadas en las zonas de exclusión de la D.A. 7.ª de la Ley 2/2013».

– Que no pretenden «que se inscriba este derecho derivado de mi escritura como una propiedad ordinaria, sino reflejando la situación de intersección con el dominio público y definiendo mis derechos con los contornos previstos por la D.A. 7.ª de la Ley 2/2013».

– Finalmente alegan «los perjuicios que supone la falta de inscripción» porque «la presente compraventa va seguida de una escritura de préstamo hipotecario entre cuyas cláusulas figura una de vencimiento anticipado si no es posible inscribir el derecho real de hipoteca».

2. La Exposición de Motivos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, señala que «se excluyen determinados terrenos de núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, ninguno de los cuales pertenece a los bienes definidos en el artículo 3.1 de la Ley de Costas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución. Esta exclusión legal pretende otorgar una solución singular a terrenos de núcleos residenciales que se encuentran en una situación singular: los terrenos sobre los que están edificadas, por su degradación y sus características físicas actuales, resultan absolutamente innecesarios para la protección o utilización del dominio público marítimo terrestre; además, debe tenerse en cuenta que se encuentran incorporados al dominio público marítimo-terrestre por disposición de deslindes anteriores a la Ley de Costas de 1988 y que las propias edificaciones residenciales son también anteriores a 1988; por último, y en conexión con lo anterior, se trata de áreas de viviendas históricamente consolidadas y altamente antropizadas, cuya situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988, debe ser resuelta por esta Ley».

La disposición adicional séptima de la citada ley dispone:

«Exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre.

1. Se excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos correspondientes a los núcleos de población que se enumeran en el anexo de esta Ley, en la extensión que se fija en la planimetría incorporada al propio anexo.

2. Los terrenos excluidos podrán ser transmitidos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. A estos efectos, por Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

3. La escritura pública de transmisión será título suficiente para rectificar las situaciones contradictorias que aparezcan en el Registro de la Propiedad y en el Catastro

4. La efectividad de la exclusión declarada en el apartado 1 de este artículo estará condicionada a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión.»

3. En el caso objeto del presente recurso, ocurre que la finca, según certificación expedida por el Servicio Provincial de Costas interseca con el dominio público-marítimo terrestre según deslinde aprobado por Orden Ministerial anterior a la Ley de Costas de 1988, pero, según comprobación efectuada por la registradora, de conformidad con la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, está situada en uno de esos núcleos de población que la Ley 2/2013 ha declarado posteriormente quedar excluido del dominio público.

Sin embargo, el régimen legal resultante de la citada disposición adicional séptima no determina que esa exclusión sobrevenida del dominio público sea directamente efectiva, ni que los terrenos pasen directamente y por ministerio de la ley a ser de propiedad privada, sino que la propia ley prevé que la efectividad de esa exclusión está condicionada suspensivamente a que se cumplan dos requisitos sucesivos:

– Primero: Que por Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determine el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

– Segundo: que se proceda a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión de los terrenos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

4. Como se dijo en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de febrero de 2015 «la norma (...) lo que ha hecho es excluir del carácter que tenía de demanial la superficie que señala. Pero, aun en estos casos, no supone una exclusión ope legis del dominio público de las fincas incluidas en dicha superficie y su paralela atribución a los titulares registrales, pues en tales casos es necesario que los terrenos excluidos sean transmitidos a sus ocupantes por cualquiera de los negocios dispositivos previstos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, a cuyo efecto “por Orden conjunta del Ministro de

Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se determinará el procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión, de conformidad con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”, de forma que “la efectividad de la exclusión declarada en el apartado 1 de este artículo estará condicionada a la formalización de los correspondientes negocios de transmisión”».

Por tanto, hasta tanto no se cumplan esos dos requisitos o condiciones legales, ha de entenderse que los terrenos siguen siendo de dominio público, y que, por tanto, no tienen otro propietario que el Estado, de modo que los particulares que los vengán poseyendo de hecho no tienen otra consideración legal que la de meros «ocupantes» o «interesados» a cuyo favor podrán en el futuro ser transmitidos tales terrenos.

Como dice la exposición de motivos de la ley, estamos ante una «situación singular», que se reconocer ser una «situación de inseguridad jurídica arrastrada desde 1988» y a la que la ley ha decidido otorgar una «solución singular».

Pero como hemos visto, dentro de lo «singular» de la solución está el dato de que hasta que se apruebe esa Orden Ministerial y se proceda a la formalización de los negocios de transmisión de los terrenos a sus «ocupantes», tales terrenos siguen teniendo la consideración de bienes de dominio público. Y, por tanto, hasta que no llegue tal momento, les es plenamente aplicable la previsión del artículo 36.3 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, conforme al cual «cuando de la certificación resulte que la finca intersecta con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada».

Y siendo tal previsión la que ha aplicado la registradora en su nota de calificación, no puede sino considerarse que ésta es plenamente conforme a derecho, y por tanto, el recurso no puede ser estimado.

5. El hecho de que nos encontremos ante un supuesto de inactividad de la Administración, del que se lamentan comprensiblemente los recurrentes, y los eventuales perjuicios e inseguridad jurídica que puedan sufrir por ello, tiene su posible remedio en nuestro ordenamiento jurídico mediante la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, como expresamente admite el artículo 25.2 de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Pero ni la registradora en su calificación, ni este Centro Directivo en la resolución del presente recurso, pueden obviar que no se cumplen todavía los requisitos legalmente establecidos en la citada disposición adicional para que la finca registral pueda estimarse que ha sido transmitida desde el dominio público al dominio privado de los recurrentes.

En efecto, aunque quien otorga la escritura de compraventa en concepto de vendedor afirma ser propietario, no lo es legalmente, pues la finca es todavía de dominio público. Y quien otorga dicha escritura de compraventa en concepto de comprador no adquiere por tanto la condición de nuevo propietario hasta en tanto el Estado lo reconozca como tal le otorgue a su favor en el futuro el correspondiente negocio de transmisión del dominio, la cual transmisión de dominio, cuando se llegue a producir, lo será directamente del Estado al particular, y no como transmisión entre particulares.

La ley no determina, sino que prevé la necesidad de determinar en el futuro, y mediante Orden Ministerial, cuál habrá de ser el «procedimiento de identificación de los interesados a cuyo favor pueda efectuarse la transmisión y el negocio jurídico a través del cual deba efectuarse dicha transmisión».

6. Dicen los recurrentes, que «no pretendo que se inscriba este derecho derivado de mi escritura como una propiedad ordinaria, sino reflejando la situación de intersección con el dominio público y definiendo mis derechos con los contornos previstos por la D.A. 7.ª de la Ley 2/2013».

Y sostiene en su informe el notario autorizante de la escritura que «en la inscripción y subsiguiente publicidad formal de estas fincas se debería poder reflejar tanto su afectación al dominio público actual como la previsión legal de su salida del mismo en los términos previstos la D.A. 7.ª de la Ley 2/2013».

Sin embargo, el legislador no ha previsto ni permitido tal posibilidad, pues «los contornos previstos» en la citada disposición adicional constituyen una auténtica «conditio iuris» de la futura adquisición dominical, sin cuyo previo cumplimiento no es posible inscripción dominical alguna, no habiéndose previsto ni permitido tampoco, como quizá podría haber sido deseable, la práctica de una inscripción condicionada, ni de una anotación preventiva específica ni ningún otro tipo de nota marginal y otro asiento registral en los términos que sugieren tanto los recurrentes como el notario autorizante.

También alegan los recurrentes, con el apoyo del notario autorizante, que mantener intacta la titularidad registral del vendedor, sin inscribir como nueva titularidad las suyas como compradores, «supondría dar una imagen distorsionada de la realidad e incluso podría dar lugar a confusión cuando la Administración tratase de determinar en el futuro el interesado al que haya de transmitir los derechos una vez aprobada la Orden conjunta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente».

Frente a ello, cabe señalar que a dicha titularidad registral, precisamente por referirse a una finca que consta acreditado ser actualmente de dominio público, no le resulta ya aplicable la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria, sino la de que la finca es de dominio público marítimo-terrestre mientras no se inscriba su transmisión

desde dicho dominio público al dominio privado de la persona que corresponda, que podrá eventualmente ser ese mismo titular registral aparente, u otra persona, en función de lo que se determine por orden ministerial en el procedimiento correspondiente.

Y que, como se ha indicado más arriba, si lo desea y estima conveniente a su derecho, el interesado puede interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración y solicitar la correspondiente anotación preventiva de la demanda en el Registro de la Propiedad.

7. En definitiva, en el caso que nos ocupa, en el que resulta de aplicación el régimen jurídico previsto en la disposición adicional séptima Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, relativa a la «exclusión de determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre» pero sin que se haya procedido todavía a la efectividad de la exclusión del dominio público por no haberse formalizado el correspondiente negocio de transmisión desde el dominio público hacia el dominio privado, nos encontramos ante un caso de cierre registral en el que, por imperativo legal, ha de rechazarse la inscripción registral de títulos pretendidamente traslativos del dominio privado precisamente porque consta acreditado que la finca no es de dominio privado, sino todavía público, y que por ello, tales títulos pretendidamente traslativos otorgados entre sujetos de derecho privado no operan transmisión dominical alguna, y sin que legalmente se admita en estos casos una inscripción dominical condicionada ni la inscripción de una simple y supuesta transmisión posesoria.

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

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

Madrid, 6 de mayo de 2021. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.