



ASOCIACIÓN DE
INSPECTORES
DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO,
URBANISMO Y
VIVIENDA DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA

LA JURISPRUDENCIA REGISTRAL Y LA LEY DE COSTAS

Por

Francisco Javier Ruiz Bursón

Inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN.

A modo de introducción, podemos reseñar que el acceso del dominio público marítimo terrestre al Registro de la Propiedad ha tenido tres fases:

1) Anterior a la ley de Costas de 1988.

La regla era la prohibición de acceso al registro, ello se debía a que el dominio público era fijado por ley, entendiéndose que la publicidad derivada de la ley era superior a la del Registro, razón por la cual no era preciso su ingreso tabular para estar suficientemente protegido. Esta opinión era la que se mantenía por la doctrina registral clásica (ROCA SASTRE y JERÓNIMO GONZÁLEZ), teniendo su plasmación legislativa en el art. 5 del Reglamento Hipotecario.

2) La Ley de Costas de 1988.

Ante las vulneraciones sufridas por el dominio público debido a la existencia de numerosos enclaves de propiedad privada en nuestras costas, el legislador reaccionó señalando la posibilidad de que la Administración tuviera la posibilidad de inscribir la fincas integradas en el dominio público marítimo terrestre si lo estimaba conveniente (art. 13.2 LCo). Dicha conveniencia concurre, con carácter general, en aquellos bienes cuya publicidad posesoria no se ostensible por sus características naturales (art. 29.4

RCo). De esta manera se introduce una excepción sectorial a la prohibición general regulada en el artículo 5 RH.

3) La reforma introducida por la Ley 2/2013.

Con la nueva ley se cierra el círculo. Según la nueva redacción del artículo 13.2 LCo la inscripción de los bienes integrantes del dominio público marítimo terrestre por el Estado será obligatoria, señalando al efecto un plazo de dos años a partir de su entrada en vigor (Disposición transitoria cuarta Ley 2/2013). Con ello no se hace más que trasladar el mandato general previsto en el artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, respecto a la obligación de registrar todos los bienes de las Administraciones Públicas, dentro de sus primeros cinco años de vigencia (Disposición transitoria quinta de la Ley 33/2003), el cual ha sido ampliamente incumplido, tanto respecto al límite temporal como en cuanto al número de bienes aún pendientes de inscribir. En este punto, la nueva regulación ha suscitado comentarios favorables casi unánimes en la doctrina, puesto que supone un incremento de la seguridad jurídica en relación con el DPMT.

II. CUESTIONES LITIGIOSAS.

Una vez examinada esta cuestión, procedemos a realizar una breve exposición de los distintos puntos que han sido objeto de litigio ante la Dirección General de los Registros y del Notariado:

a) Deslinde.

La Ley de Costas de 1988 introdujo una nueva concepción acerca de los efectos del deslinde administrativo, ya que nos encontramos ante un acto que, además de fijar los límites del DPMT atribuyendo la posesión de estos bienes a la Administración, también determina que las fincas incluidas dentro del deslinde pasen a ser propiedad de la Administración, procediendo a la rectificación de los asientos registrales contradictorios (art. 13.1 LCo), y resultando suficiente la resolución administrativa de deslinde para practicar, en su caso, la inscripción de estas fincas a favor del Estado (art. 13.2 LCo).

Como podemos observar, nos encontramos ante una auténtica excepción de varios preceptos hipotecarios. La posibilidad de rectificar asientos contradictorios con el deslinde conlleva la inaplicación tanto de la protección del principio de legitimación registral (art. 38 de la Ley Hipotecaria), en virtud del cual se presume que los derechos reales inscritos existen y pertenecen al titular inscrito, y como del de fe pública registral para aquéllos propietarios que tengan la condición de terceros hipotecarios (art. 34 LH), sin perjuicio de que en este último caso pueda ver reconocido a su favor el derecho a obtener una concesión administrativa durante treinta años sobre dichas fincas (Disposición transitoria primera. 2 de la LCo de 1988). Igualmente, la modificación de los asientos del Registro mediante la simple presentación de la resolución administrativa firme de deslinde implica una excepción al principio de salvaguardia judicial de los

mismos (art. 1.3 LH), según el cual sólo podrán rectificarse las inscripciones tabulares mediante resolución judicial o con el consentimiento de los interesados.

Este novedoso carácter de los deslindes ha sido objeto de varias resoluciones. La última de ellas es la de 10 de noviembre de 2010¹, en la que se reconocen estos efectos a los deslindes costeros, frente a la negativa de ciertos registradores a proceder a la rectificación de los asientos contradictorios, fundándose en una eficacia meramente posesoria del acto de deslinde, tesis desmentida por el tenor literal de la ley.

Asimismo se ha tratado una cuestión de derecho transitorio en relación con los problemas que surgen ante un deslinde iniciado bajo la vigencia de la anterior Ley de Costas de 1969 y finalizado tras la entrada en vigor de la Ley de 1988. La resolución de 5 de noviembre de 1998 señaló que en modo alguno se podía atribuir la virtualidad de producir una rectificación de los asientos registrales a un procedimiento de deslinde iniciado bajo el anterior régimen legal, aunque parte del mismo se realizara tras la entrada en vigor de la nueva norma, y ello debido a la sustancial modificación introducida por la ley de 1988 en relación a sus efectos y a la inobservancia de algunos de los trámites previstos en la misma (no se identifican las fincas registrales afectadas ni se acredita la citación en el expediente de los titulares registrales, con advertencia de los efectos rectificatorios del deslinde, como establece el art. 23.2 RCo).

Otra cuestión planteada fue si la caducidad de la anotación preventiva del deslinde, prevista en el art. 29 del RCo., implicaba la imposibilidad de rectificar el asiento contradictorio de la finca a favor de su titular. El Centro Directivo, en la resolución de 19 de mayo de 2003², señala que ello no impide la directa inscripción a favor del Estado, habida cuenta de que se acredita que el propietario inscrito ejerció sus acciones ante los tribunales de justicia³, además se debe tener en cuenta que la anotación preventiva de dominio público del artículo 29 del Reglamento tiene como finalidad conciliar la eficacia rectificatoria del deslinde de costas con la salvaguardia judicial de los asientos registrales, lo que se encuentra plenamente acreditado en el presente caso⁴.

Finalmente, se alegó por un propietario la existencia de silencio positivo a su reclamación contra el deslinde practicado *ex art.* 43 de la Ley 30/1992, al no haberse contestado por la Administración respecto a su solicitud reclamando por ilegalidad de este acto administrativo, y haber interpuesto posteriormente recurso de alzada que tampoco fue contestado en tiempo y forma. La DGRN, en su resolución de 10 de mayo

¹ Resoluciones de 5 de noviembre de 1988, 14 de octubre de 1996, y 26 de marzo de 2003, citadas en el Antecedente tercero de la Resolución de la DGRN de 10 de noviembre de 2010.

² Idéntico contenido tiene la Resolución de 26 de mayo de 2003, ambas referidas a inscripciones de fincas en Palos de Moguer (Huelva).

³ Concretamente se declaró, en vía contencioso-administrativa, que la orden de deslinde ajustada a derecho, y, en vía civil, que el particular era el propietario de la finca con anterioridad a la Ley 29/1988 y que tenía derecho a la concesión prevista en la Disposición transitoria primera de la LCo.

⁴ La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, declaró la constitucionalidad del artículo 13 LCo reseñando que el deslinde administrativo de costas no suplantaba los efectos de una resolución judicial firme en tanto que cabía recurrir los mismos ante los tribunales de justicia contencioso-administrativos o civiles (FJ 2 D).

de 2003, desestimó la pretensión del recurrente al tratarse de un supuesto que debe encuadrarse en el artículo 44 de la Ley 30/1992 y no en el 43, ya que el deslinde es procedimiento iniciado de oficio por la Administración y no a solicitud de los particulares.

b) Tutela de la integridad del DPMT.

La Ley de Costas, a los efectos de defender la integridad del DPMT configuró una serie de mecanismos, entre los que reviste singular importancia su artículo 15. Según ella, cuando se procediera a la inmatriculación (y a la inscripción de exceso de cabida según el artículo 16) de una finca sita en la servidumbre de protección, debería identificarse en su descripción si la misma lindaba o no con el DPMT y, caso afirmativo, la práctica del asiento interesado exigía, como requisito imprescindible, el acompañamiento de una certificación del Servicio Provincial de Costas acreditativa de que no se invadía el dominio público, para practicar el asiento solicitado. Idéntica exigencia tiene lugar en los supuestos de que no sea posible localizar la finca en un plano facilitado por la Jefatura del Servicio Provincial de Costas o, a pesar de ello, el Registrador sospechare una posible invasión del dominio público.

La DGRN ha exigido el cumplimiento de esta previsión legal incluso para fincas cuya inmatriculación se ha pretendido presentando como título inscribible auto judicial recaído en un expediente de dominio (Res. 17 de febrero de 2005). Igualmente, se ha rechazado el acceso registral de fincas en las que constaba certificación de invasión del DPMT, aunque posteriormente el propio interesado añadiera un documento privado con una nueva descripción de la finca, alegando que sus linderos se ajustaban a los límites demaniales fijados por un nuevo deslinde costero, el cual no constaba en el Registro de la Propiedad (Res. 8 de agosto de 2011).

Pero la principal fuente de litigios ha surgido en relación con la interpretación del artículo 35 del RCo, que en desarrollo del artículo 15 de la ley, prevé también la necesidad de la mencionada certificación para el supuesto de segundas y posteriores inscripciones de las fincas sitas en la servidumbre de protección y colindantes con el DPMT, inscritas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 y transmitidas con posterioridad.

En un primer momento, frente a los recursos planteados por particulares alegando que este precepto reglamentario no tenía cobertura en la ley, la DGRN rechazó sus pretensiones alegando que dicha cuestión excedía del ámbito del recurso ante este Centro directivo, limitado a expresar si la negativa de inscripción de un asiento era o no conforme con el Derecho vigente, por lo cual debía ser objeto de litigio ante los tribunales, y en la conformidad de dicho precepto con la finalidad tuitiva del DPMT prevista en la LCo y expresamente mencionada en su Exposición de Motivos (Resoluciones de 16 de diciembre de 1991, 8 de enero de 1993 y 15 de marzo de 1993).

Posteriormente, la DG señaló que el art. 35 RCo constituía una violación del principio de jerarquía normativa (art. 9.3 Constitución) ya que carecía de habilitación legal, y

además entraba en contradicción con los principios la propia Ley de Costas que se encuentran plenamente coordinados con los hipotecarios de legitimación y salvaguarda judicial de los asientos registrales, ya que las rectificaciones de las situaciones jurídicas contradictorias exclusivamente pueden llevarse a cabo mediante resolución administrativa firme de deslinde en los términos previstos en los arts. 15 de la LCo y concordantes de su reglamento (Res. 16 de julio de 1998⁵, 14 de enero de 2000 y 21 de febrero de 2002).

En un último cambio de tendencia, el Centro directivo señala que no puede accederse a la inscripción de las segundas y posteriores transmisiones de estas fincas sin cumplir las exigencias del art. 35 del RCo, ya que las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1996 y 27 de mayo de 1998 declararon que dicho precepto resultaba conforme a derecho, ya que se encontraba amparado por el artículo 10 de la LCo, que consagra el derecho y el deber de la administración estatal de investigar la situación de los bienes que se puedan formar parte del DPMT solicitando cuantos informes fueran pertinentes, y en la necesidad de evitar que fincas demaniales accedan como si fueran de propiedad privada al Registro, el cual constituye un servicio público a través del cual se pretende adecuar la realidad física a la jurídica (Res. 6 de octubre de 2008 y 18 de agosto de 2010).

En relación con la tesis de la DGRN de no necesidad de aportar la certificación acreditativa de no invasión para inscribir las transmisiones posteriores de fincas, entendemos que no resulta admisible por las siguientes razones:

- La existencia o no de cobertura legal para un precepto reglamentario no es cuestión que deba dilucidarse en el estrecho marco de los recursos registrales, sino mediante el correspondiente procedimiento judicial ante los tribunales.
- La DG desprecia olímpicamente las sentencias el Tribunal Supremo en las que dictamina a favor de la legalidad del art. 35 RCo, dictadas en 1996 y 1997, con anterioridad al cambio de tendencia que se produce a partir de 1998.
- En cuanto a la contradicción con el régimen legal de deslinde de costas y sus efectos rectificatorios, hemos de añadir que en ningún momento el artículo 35 RCo persigue la rectificación de los asientos registrales, sino posibilitar la investigación del DPMT por la Administración del Estado.

Finalmente, la Resolución de 6 de septiembre de 2012 expresa la no necesidad de aportar la certificación del art. 35 del RCo para inscribir la transmisión de la propiedad de una finca, cuando en una inscripción anterior ya consta certificado del Servicio provincial de Costas en el que se expresa la no invasión del DPMT. A ello se ha de

⁵ Esta Resolución no hacía referencia, a diferencia de las restantes, de una compraventa de la finca, sino a la constitución de una hipoteca sobre la misma, alegando que la misma no implica contacto posesorio con la finca. No obstante, dicho argumento es falaz ya que dicho gravamen encubre la evidente posibilidad de enajenación de la finca hipotecada mediante subasta, en el caso de impago de la deuda garantizada. El problema planteado resulta evidente: ¿necesitará el acreedor la certificación del Servicio Provincial de Costas para inscribir su derecho sobre la finca?

añadir que no existe constancia registral de que se haya producido un nuevo deslinde y que la finca no ha experimentado ningún cambio físico en su descripción.

Añadir que esta última resolución nos coloca ante la hipótesis de los futuros deslindes que se practiquen por exigencia de la Ley 2/2013 (Disposición adicional segunda).

Siguiendo las pautas del artículo 13 bis de la LCo, cabe que de estas actuaciones administrativas se deriven dos supuestos: una disminución del DPMT (más frecuente) o una ampliación del mismo (más excepcional). Respecto a la primera, se plantea si a las fincas que pasan de nuevo a poder de los particulares deberán de acreditar el correspondiente certificado administrativo de no invasión del DPMT al colindar con él, la respuesta debe ser negativa ya que en el expediente de deslinde la Administración ha ejercitado sus facultades de investigación, describiendo las fincas e identificándolas debidamente en los planos (art. 31.6 RCo). En cuanto a las segundas, se exigirá dicha certificación para las segundas y posteriores inscripciones de las fincas que se comprendan *ex novo* en la servidumbre de protección (art. 35 RCo y Resolución de 6 de septiembre de 2012, FD 3).

c) *Edificaciones en la servidumbre de protección.*

También se ha pronunciado el Centro Directivo en relación con la necesidad de autorización administrativa de la Comunidad Autónoma para la inscripción de las construcciones y edificaciones que se lleven a cabo en fincas sitas en la servidumbre de protección (art. 49.6 RCo).

La Resolución de 9 de mayo de 2008 señala que no procede la inscripción de obra nueva ya que el certificado del Servicio Provincial se hace constar que, si bien la finca no invade el DPMT, está incluida en la servidumbre de protección y no se acompaña de la correspondiente autorización administrativa. El interesado alega que dicha certificación está equivocada ya que, de acuerdo con el nuevo PGOU, informado favorablemente por Costas, la servidumbre de protección no se extiende a 100 ms sino hasta 20 ms y por lo tanto la finca se encuentra fuera de dicha zona. La DGRN expone que dicha cuestión excede de su ámbito y que lo procedente es recurrir el certificado del Servicio de Costas a los efectos de acreditar los extremos que alega.

Por otro lado, la de 16 de julio de 2011 tiene por objeto un recurso planteado por el interesado, el cual alega que no necesita la autorización administrativa dado que ha obtenido la correspondiente licencia de obras del Ayuntamiento y la finca se encuentra en un ámbito territorial que es objeto de un Plan Especial⁶, por lo que se encontraría tutelado por la Disposición novena 2.3º del RCo según el cual en zonal que han sido objeto de especial protección se aplicarán su régimen con preferencia a la Ley de Costas. La DGRN deniega el asiento al entender que la autorización requerida por el 49.6 RCo deviene inexcusable para que el registrador practique su asiento, sin perjuicio

⁶ Las parcelas se encuentran en la isla de Tabarca, término municipal de Alicante.

de que el interesado pueda ventilar estas cuestiones en los ámbitos que son propios para ello: el procedimiento administrativo y contencioso administrativo⁷.

En último lugar, la resolución de 14 de mayo de 2012 hace referencia a una dación en pago de deuda de una finca con una construcción, ambas inscritas previamente a la Ley de Costas y localizadas en la servidumbre de protección. El registrador suspendió la inscripción al entender que la exigencia autorización del 49.6 RCo incluye no sólo la construcción sino también la transmisión de edificaciones ya inscritas. La resolución no comparte dicho criterio al señalar que ni la Ley ni el Reglamento han previsto nada en relación con la transmisión de las edificaciones ya inscritas, con lo que no se puede exigir dicho requisito en base a los principios de legitimación registral, la salvaguarda judicial de los asientos registrales y el principio de libertad de dominio a falta de limitaciones legales. Por otro lado, se cumple el art. 35 RCo en tanto que se aporta certificado del servicio de Costas en el que se acredita que no se invade el DPMT.

d) *Concesiones administrativas en los puertos.*

Dos han sido las resoluciones que se han tratado del tema del plazo o duración de las concesiones administrativas de DPMT en zona portuaria, las de 13 de marzo de 1995 y 10 de junio de 2004.

En la primera, el interesado pretende la inscripción de una modificación en las cláusulas concesionales, de forma que al inicial plazo de 30 años se le añada una prórroga de 20 años basándose en que, ante el silencio de la Ley de Puertos sobre la duración máxima de las concesiones, se debería aplicar supletoriamente el art. 126 de la Ley de Patrimonio del Estado (99 años). Ello se rechaza por la DGRN ante la consideración de que en la Exposición de Motivos de la Ley de Costas señala que un plazo de 30 años es suficiente para amortizar de cualquier instalación obrante en la concesión y ante los límites temporales que expresamente prevé el art. 66 de la LCo (30 años), además subraya el absurdo que resulta de aplicar una normativa general en lugar de la sectorial específica.

La segunda resolución tiene por objeto la inscripción de una transmisión de la concesión en la que se ha pactado por las partes que la misma tendría una duración de treinta años a contar de su fecha de inicio, sin embargo el Registrador deniega la inscripción al considerar que la inscripción anterior reflejaba registralmente que la concesión gozaba de un plazo de 99 años. Ante ello, el Centro directivo resuelve señalando que el plazo no puede exceder de treinta años, basándose en la literalidad del artículo 66.2 de la LCo

⁷ Curiosamente, esta cuestión ya se había llevado ante los tribunales de justicia al impugnarse por el Estado la autorización concedida por la Comunidad Autónoma valenciana para inscribir seis nuevas viviendas dentro de la servidumbre de protección en la isla de Tabarca. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Valencia, de 2 de abril de 2003, y la del Tribunal Supremo, de 14 de enero de 2009, declararon que la misma no se ajustaba a Derecho al entender que: a) las normas protectoras en materia de patrimonio histórico y costas no se excluyen sino que se complementan; b) la DT hace referencia a edificaciones existentes en suelo urbano al entrar en vigor la LCo no a las nuevas que posteriormente se quieran construir; c) No se entiende que la normativa de protección del patrimonio histórico tutele la realización de edificios nuevos.

y en la Disposición transitoria decimocuarta RCo y en que la voluntad de los particulares fue la de no exceder de dicho período de tiempo⁸.

e) Inscripción de obras antiguas en la servidumbre de protección.

La regulación de las obras nuevas de edificaciones antiguas se encuentra en el artículo 20.4 del TRLS. En base al mismo se ha interesado la inscripción de viviendas localizadas dentro de la servidumbre de protección.

La Resolución de 11 de junio de 2013 ha tratado el tema⁹. Sin perjuicio de otras consideraciones que posteriormente analizaremos, la DGRN entiende que no cabe la inscripción de estas edificaciones ya que, además de encontrarse localizadas en una finca que está sujeta a una servidumbre de uso público¹⁰, incumplen el art. 49.6 RCo, al no estar acompañadas de la correspondiente autorización administrativa de la Comunidad Autónoma autorizando su uso de acuerdo con las reglas del art. 25 de la LCo, por lo que la ausencia de acreditación de su otorgamiento o de su declaración de innecesariedad da lugar a que se deniegue el asiento solicitado. Incluso se menciona la propia manifestación hecha por el Notario en la escritura pública de obra nueva, señalando que la necesidad de acreditar la correspondiente autorización.

No menciona la Resolución, pero sería conveniente tenerlo en cuenta, que el supuesto de hecho para la inscripción de las obras antiguas es que haya prescrito la facultad de demolición prevista en la legislación urbanística, y según la LOUA no está sujeta a plazo el ejercicio de la potestad de reposición de la realidad física alterada cuando la infracción se comete en terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección, como lo es la servidumbre de protección del DPMT con carácter general (art. 185.2 a en relación con art. 46, párrafos primero y segundo letra a).

No obstante, en dicha resolución, unidas a otras anteriores a 15 de abril de 2013 y 4 de junio de 2013, se establece la doctrina de que el Registrador podrá inscribir las obras que se mencionan en el art. 20.4 del TRLS, sin necesidad de servirse de ningún medio más allá que la escritura pública presentada y los asientos registrales, a los efectos de comprobar que no se asienta sobre terrenos de dominio público. Ello se funda en la obligación legal que tienen las Administraciones públicas de inscribir todos los bienes cuya titularidad les corresponde de acuerdo con la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 36), para lo cual se les concedió un plazo de 5 años que expiró en 2008.

⁸ Además, en esta resolución también se hace referencia a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de febrero de 1994, en la que otros titulares de la concesión debatida pretendieron que se conservara el plazo originario de 99 años, siendo desestimada su demanda en atención a la limitación temporal de las concesiones prevista en el art. 66.2 LCo.

⁹ Se trataba de inscribir una vivienda en una finca atravesada por la nueva carretera de Carboneras a La Garrucha.

¹⁰ Art. 20.4 a) TRLS: “A tales efectos, el Registrador comprobará... que el suelo no tiene carácter demanial o no está afectado por servidumbres de uso público de interés general”

Entendemos, sin embargo, que esta doctrina no resulta admisible por las siguientes razones (DELGADO RAMOS):

- Función calificadora: En la actualidad se ha superado el vetusto criterio según el cual el Registrador debía limitarse para calificar al examen del título presentado y de los asientos registrales sin tener en cuenta nada más. La reciente resolución de 3 de julio de 2013 señala que, en virtud de los principios de facilidad probatoria y de proporcionalidad así como los de constitucionales de eficacia, legalidad y tutela del interés público, resulta insostenible que el Registrador deba limitarse en su función de calificación al mero examen de los asientos registrales y el título presentado siguiendo la mera literalidad del art. 18.1 de la LH, sino que también debe acudir a otras fuentes oficiales de información, tales como otros registros públicos que sean reservados o no accesibles¹¹. Dentro de dichas fuentes oficiales de información también se pueden comprender la consulta de herramientas informáticas (oficina virtual del catastro) o la petición de informes a otros organismos públicos.

-Naturaleza del dominio público: Los bienes demaniales son *res extra commercium hominum* que no se encuentran en el tráfico jurídico privado y al que no son aplicables los principios hipotecarios, al menos en los mismos términos que para los particulares. Además, la inscripción de los bienes de dominio público refuerza la protección de estos bienes, pero no sustituye ni excluye la publicidad legal de los mismos. Por así decirlo, el carácter demanial de los mismos tiene su fundamento en una norma de rango legal, no de la inscripción registral que aparece como un *plus* añadido para evitar daños a terceros de buena fe¹².

-Criterio lógico: No deja de ser absurdo entender que el Registrador no podrá restringir su investigación a comprobar la constancia tabular de las servidumbres legales para denegar la inscripción de las construcciones y, en relación con otros bienes sujetos a una tutela superior como son los integrantes del demanio público, es suficiente con que se limite a consultar si están o no inscritos. Además la hipótesis que se pretende es absurda, nadie va a pretender la inscripción de una obra nueva sobre una finca que registral conste como dominio público.

- Especialidad en la normativa de costas: A restos argumentos hay que añadir uno específico para el DPMT: se incumple el art. 10 de la LCo. Según el mismo la Administración del Estado (los Registradores son funcionarios públicos integrados en el Ministerio de Justicia) tienen el derecho y el deber de investigar aquellas fincas o bienes que presuman que puedan formar parte del DPMT, solicitando al efecto cuantos datos e

¹¹ Así lo reconocen las Resoluciones de 16 y 17 de febrero, 11 de junio, 5 y 30 de octubre y 6 de noviembre de 2012, y 12 de abril de 2013.

¹² Res de 10 de noviembre de 2010, FJ 5: "Ello se explica por cuanto que el título genérico que inviste a la administración de la condición de "dominus" sobre el dominio público es la ley que establece las características físicas o naturales de determinadas categorías globales de bienes a los que otorga la condición de demaniales".

informes fueran necesarios¹³. La doctrina de la DGRN contradice palmariamente este precepto al limitar la función registral al exclusivo examen del título presentado y los asientos vigentes.

Una vez analizada esta doctrina de la DGRN, cabe preguntarse acerca de la situación de aquellas viviendas que, habiendo sido declaradas en situación de asimiladas al régimen de fuera de ordenación (AFO), resultaran incluidas dentro de la servidumbre de protección como consecuencia de nuevos deslindes (art. 13 bis de la LCo).

La cuestión reviste interés porque el régimen jurídico de ambas es diferente en relación con las obras que se pueden autorizar sobre dichas viviendas. Según la LOUA (art. 34.1 b), el RDU (art. 53) y el DSNU (Art. 8.3), sólo pueden realizarse en ellas obras de reparación y conservación, mientras que el 13 bis de la LCo, tras la reforma introducida por la Ley 2/2013, también permite obras de consolidación y mejora siempre que implique aumento de su volumen.

La polémica está servida, ya que se plantea la duda de si en estas viviendas, sitas en servidumbre de protección, se pueden otorgar licencias urbanísticas para realizar en ellas obras de conservación o mejora. A mi modesto entender, la respuesta debe ser negativa, y ello basado en dos argumentos:

- El reparto competencial del artículo 149.1 23 Ce señala que al Estado le corresponde la legislación básica en protección medioambiental, sin perjuicio de las normas adicionales de tutela que puedan aprobar las Comunidades Autónomas. En el presente caso, la normativa urbanística andaluza constituye una adición o incremento de la protección señalada por el Estado, de manera que responde al canon de constitucionalidad y, por tanto, resulta conforme a derecho¹⁴.

¹³ Esta norma es un reflejo de la que, con carácter general, aparece en el art. 41.1 a) de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas: *“Las Administraciones Públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio”*. No obstante, este último precepto tiene mucho menos alcance que el previsto en la LCo ya que en ésta no sólo se habla de facultad, sino también de obligación.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de de 2 de abril de 2003, FD 3: *“... pero no es menos cierto que todo este entramado va dirigido a reforzar la protección integral del este entorno, de tal forma que dichas normas, no sólo no han de ser excluyentes una de otras, sino complementarias, para conseguir así el verdadero espíritu finalista de las Leyes”*.

¹⁴ En un supuesto exactamente inverso al que aquí estamos analizando, la Sentencia de 23 de mayo de 2012, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, declaró ilegal un precepto del Decreto autonómico que permitía obras de consolidación para estas viviendas, cuando redacción anteriormente vigente de la Ley de Costas, en su DT 4ª, sólo permitía obras de reparación y conservación. Para ello se funda en que la legislación básica estatal de protección medioambiental constituye un *minimum* infranqueable de protección medioambiental que sólo puede incrementarse, pero no disminuirse, por las normas autonómicas. Concretamente, en su FD 4, declara: *“...las [sentencias del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre \(RTC 1989, 170 \)](#) , y la del Pleno [102/1995, de 26 de junio \(RTC 1995, 102 \)](#) , según las cuales lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple mas bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección mas altos. Por tanto, en este caso la legislación básica estatal no cumple una función de uniformidad sino más bien aquella ordenadora de mínimos a respetar ineludiblemente. La*

- Como trasunto de lo anterior, el principio jurisprudencial según el cual cuando concurren varias protecciones en un mismo territorio, la regla debe ser la complementariedad y no la exclusión¹⁵.

III. ENUMERACIÓN DE RESOLUCIONES MENCIONADAS.

- Resolución de 16 de diciembre de 1991.
- Resolución de 8 de enero de 1993.
- Resolución de 15 de marzo de 1993.
- Resolución de 13 de marzo de 1995.
- Resolución de 16 de julio de 1998.
- Resolución de 5 de noviembre de 1998.
- Resolución de 14 de enero de 2000.
- Resolución de 21 de febrero de 2002.
- Resolución de 10 de mayo de 2003.
- Resolución de 19 de mayo de 2003.
- Resolución de 10 de junio de 2004.
- Resolución de 17 de febrero de 2005.
- Resolución de 9 de mayo de 2008.
- Resolución de 6 de octubre de 2008.
- Resolución de 18 de agosto de 2010.

primera de aquellas sentencias del TC (la de 1989) concreta que la Comunidad Autónoma no puede establecer normas adicionales de protección en contra de la legislación básica del Estado, pero, por la propia naturaleza de las normas de protección del medio ambiente, la norma autonómica, respetando esa legislación básica, puede también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado (declaración que se reitera en la sentencia TC 156/1995) (...) Por consiguiente, la normativa autonómica en materia de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre superaría el canon de constitucionalidad siempre que, con respeto a la normativa básica, eleve los niveles de protección del medio ambiente que con el carácter de mínimos pueda fijar el Estado..."

¹⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de de 2 de abril de 2003, FD 3: "... pero no es menos cierto que todo este entramado va dirigido a reforzar la protección integral del este entorno, de tal forma que dichas normas, no sólo no han de ser excluyentes una de otras, sino complementarias, para conseguir así el verdadero espíritu finalista de las Leyes".

- Resolución de 10 de noviembre de 2010.
- Resolución de 16 de julio de 2011.
- Resolución de 14 de mayo de 2012.
- Resolución de 6 de septiembre de 2012.
- Resolución de 15 de abril de 2013.
- Resolución de 4 de junio de 2013.
- Resolución de 11 de junio de 2013.
- Resolución de 3 de julio de 2013.

Sevilla, a 24 de septiembre de 2013.