

El deslinde administrativo. Aspectos civiles y registrales (*)

por

BLANCA SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS
Profesora Contratada-Doctora de Derecho Civil
Universidad de Valladolid

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS DIFERENCIAS ENTRE EL DESLINDE CIVIL Y EL DESLINDE ADMINISTRATIVO. EL DESLINDE ADMINISTRATIVO COMO MANIFESTACIÓN DEL PRIVILEGIO DE AUTOTUTELA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
- III. PRESUPUESTOS PARA QUE PUEDA LLEVARSE A CABO EL DESLINDE.
- IV. PROCEDIMIENTO DE DESLINDE:
 1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.
 2. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y RESOLUCIÓN.
 3. IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE DESLINDE.
- V. PUBLICIDAD DEL DESLINDE.
- VI. EFECTOS DEL DESLINDE Y DERECHOS DE LOS TERCEROS. EL DESLINDE FRENTE A LAS INSCRIPCIONES REGISTRALES.
- VII. SOBRANTES DE DESLINDES DE DOMINIO PÚBLICO.

(*) El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación *El nuevo Derecho Registral: Hipoteca, Mercado Hipotecario y Derecho Civil*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref.: DER2009-12093).

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 132 de la Constitución Española de 1978 proporciona unas pautas en torno a la regulación de los bienes de dominio público. Dispone este artículo:

- «1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.
2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.
3. Por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación».

Con anterioridad a la Constitución se dictó la Ley del Patrimonio del Estado (LPE), de 15 de abril de 1964, y su Reglamento de desarrollo de 5 de noviembre de 1964 (RPE).

Dicha Ley ha sido derogada por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas (en adelante LPAP), cuyo objeto es, según su artículo 1, «establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado». Esta Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 1372/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas (en adelante RGPAP).

La LPAP reconoce a las Administraciones públicas, entre las facultades y prerrogativas para la defensa de su patrimonio, la de deslindar en vía administrativa los bienes inmuebles de los que sean titulares.

II. LAS DIFERENCIAS ENTRE EL DESLINDE CIVIL Y EL DESLINDE ADMINISTRATIVO. EL DESLINDE ADMINISTRATIVO COMO MANIFESTACIÓN DEL PRIVILEGIO DE AUTOTUTELA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El artículo 384 del Código Civil reconoce a todo propietario el derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes.

El deslinde, dice LACRUZ, consiste en trazar, sobre el propio terreno o sobre un plano desde el cual puedan trasladarse sin discusión a la superficie,

los límites, hasta entonces dudosos y discutidos, entre dos o varias fincas, es decir, tiene como fin determinar los límites confusos e inciertos (1).

Distinto del deslinde es el amojonamiento recogido en el artículo 388 del Código Civil, según el cual, «todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos vivos o muertos, o de cualquier otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas».

El amojonamiento lo puede exigir, de su vecino, el propietario de cada finca, cuando los confines entre dos fundos, si bien ciertos y determinados, están desprovistos de señales físicas para hacerlos reconocibles, sea porque no se han puesto nunca o porque las señales han ido desapareciendo. Es la operación por la que se marcan con hitos o mojones (o mediante un foso, empaliza, tapia, etc.) los límites establecidos cuando no hay contienda sobre cuáles sean éstos, o bien si la contienda ha quedado resuelta por el deslinde efectuado en cualquiera de sus modalidades (2).

Las vías jurídicas para llevar a cabo un deslinde, y, de este modo, resolver los conflictos derivados de la confusión de los límites entre fincas colindantes, son tres: en primer lugar, la vía contractual, cuando las partes llegan a un acuerdo para la fijación de los linderos; en segundo lugar, el recurso a un procedimiento de jurisdicción voluntaria, regulado en los artículos 2.061 a 2.070 de la LEC de 1881, en el que el Juez hará la distribución del terreno conforme a la voluntad de los interesados, y, por último, en el caso de que éstos no se pongan de acuerdo, la iniciación de un proceso declarativo (art. 251.3.6 LEC) en el que el Juez deberá resolver atendiendo a los criterios de distribución recogidos en los artículos 385 a 387 del Código Civil (3).

Este régimen previsto para los particulares no es aplicable cuando se ven involucradas las Administraciones públicas, ya que a éstas el artículo 41 de la LPAP les reconoce, entre las facultades y prerrogativas para la defensa de su patrimonio, la de deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.

Esta potestad de deslinde de las Administraciones públicas se regula, con carácter general, en los artículos 50 a 54 de la LPAP y en los artículos 61 a

(1) LACRUZ BERDEJO y otros, *Elementos de Derecho Civil*, III, vol. 1.º, 2.ª parte, Bosch, Barcelona, 1984, pág. 90.

(2) LACRUZ BERDEJO y otros, *ob. cit.*, pág. 90.

(3) Artículo 385 del Código Civil: «El deslinde se hará en conformidad con los títulos de cada propietario y, a falta de títulos suficientes, por lo que resultare de la posesión en que estuvieren los colindantes».

Artículo 386 del Código Civil: «Si los títulos no determinasen el límite o área perteneciente a cada propietario, y la cuestión no pudiera resolverse por la posesión o por otro medio de prueba, el deslinde se hará distribuyendo el terreno objeto de la contienda en partes iguales».

Artículo 387 del Código Civil: «Si los títulos de los colindantes indicasen un espacio mayor o menor del que comprende la totalidad del terreno, el aumento o la falta se distribuirá proporcionalmente».

67 del Reglamento, de manera que, mediante un procedimiento administrativo, aquéllas pueden deslindar, según dispone el artículo 50.1 de la Ley, «los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación». Añade el número 2 del citado artículo que «una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión».

Por tanto, el deslinde administrativo se configura como una de las facultades exorbitantes que integran la potestad de autotutela de la propiedad y posesión administrativa (4), permitiendo a las Administraciones públicas acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los Tribunales de Justicia (5), a fin de que puedan servir de forma instrumental a la satisfacción de los intereses públicos, es decir, la facultad de deslinde administrativo, a consecuencia del carácter exorbitante que adquiere al ser regulada por el Derecho Público, sufre modificaciones que lo impregnán de la posición de supremacía de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines (6).

El deslinde, precisa RIVERO YSERN, «que en el Derecho Privado se realiza en acto de jurisdicción voluntaria se paraliza ante la oposición formulada por alguno de los interesados, acudiéndose entonces al juicio declarativo correspondiente. Lo que interesa destacar es la situación de igualdad de las partes, que se someten a un órgano diríamente imparcial. Esta situación cambia cuando el deslinde se lleva a cabo por la Administración, que al delimitar unilateral y privilegiadamente sus bienes, se convierte en juez y parte del deslinde efectuado, rompiendo así la igualdad en la relación entablada con los particulares. Esto no sólo ocurre en el procedimiento de deslinde que transcurre por sus cauces normales, sin oposición del administrado, sino, y éstos son los casos más frecuentes, cuando el particular manifiesta su disconformidad con las operaciones que se están practicando y que afectan a sus derechos. Es en este momento especialmente cuando la Administración se convierte en juez y parte con más fuerza (...)» (7).

En definitiva, la competencia de la Administración, basada en razones de interés general, no presupone el acuerdo de los afectados, a diferencia de lo que sucede con el deslinde civil. No obstante, pienso que esas razones de interés general no justifican el otorgamiento de este privilegio a la adminis-

(4) RIVERO YSERN, E., «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», en *RAP*, núm. 52, 1967, pág. 204.

(5) SETUÁIN MENDÍA, B., «El deslinde de los bienes públicos», en *Justicia Administrativa*, número extraordinario, 2006, pág. 51.

(6) JIMÉNEZ PLAZA, I., «El deslinde administrativo», en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, El Consultor, Madrid, 2004, pág. 626.

(7) RIVERO YSERN, E., *ob. cit.*, pág. 212.

tración, por ello considero, con PARRA LUCÁN, que sería más sensato que, de la misma manera que la competencia del Juez civil en el expediente de jurisdicción voluntaria de deslinde cesa cuando hay oposición, cese también la competencia de la Administración cuando el particular se oponga (8).

Surge la duda en torno al carácter de la facultad de deslinde, en el sentido de determinar si se considera como una potestad facultativa de la Administración u obligatoria.

Como veíamos, el artículo 50.1 de la LPAP comienza diciendo que «las Administraciones públicas podrán deslindar...», término que podría llevarnos a pensar en una potestad cuyo ejercicio quedaría al libre arbitrio de las Administraciones públicas.

Sin embargo, la mayoría de la doctrina que ha interpretado este precepto ha matizado su alcance, entendiendo que no puede dudarse de la obligatoriedad del ejercicio de la potestad de deslinde por parte de la Administración, pues se trata de un deber, de una competencia indisponible e irrenunciable, que aquélla deberá ejercer cuando se den las condiciones necesarias para ello (9).

Estas dudas ya se planteaban en la derogada LPE, cuyo artículo 13 disponía: «La Administración podrá deslindar los inmuebles patrimoniales mediante procedimiento administrativo en el que se oiga a los particulares interesados (...»).

Mientras que autores como MENDOZA OLIVÁN (10) defendían la obligatoriedad del deslinde basándose en su configuración jurídica como deber inexcusable, RIVERO YSERN mantenía que «el término “podrá”, a nuestro juicio, no debe inducirnos a pensar que la Administración no sólo pueda deslindar mediante procedimiento administrativo sus bienes, sino que también pueda ir ante los Tribunales ordinarios. El término “podrá”, pensamos, señala la posibilidad o no de que la Administración deslinde sus bienes, es decir, la facultad que tiene todo propietario de deslindar sus bienes» (11).

En mi opinión, la obligatoriedad es la solución acertada, pues de otro modo decaería la justificación misma de esta facultad exorbitante que se concede a la Administración. La potestad de deslinde es una de las facultades y prerrogativas que el artículo 41 de la LPAP concede a la Administración para la conservación y defensa de sus bienes, precisamente porque estos bienes están destinados a fines de interés público; si pudiese quedar a su

(8) PARRA LUCÁN, M.ª A., «Eficacia del deslinde de los bienes de las Administraciones públicas», en *Act. Civ.*, núm. 21, 2006.

(9) Vid. JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, págs. 626 y 627, y SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, págs. 53 y 54.

(10) MENDOZA OLIVÁN, V., «Dictamen sobre procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la llamada “Laguna del Peix”, inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de un particular», en *RAP*, núm. 80, mayo-agosto, 1976, pág. 590.

(11) RIVERO YSERN, E., *ob. cit.*, pág. 254.

arbitrio el ejercicio de esa potestad, no se entendería el por qué de tanto privilegio.

III. PRESUPUESTOS PARA QUE PUEDA LLEVARSE A CABO EL DESLINDE

El artículo 50 de la LPAP exige, para que las Administraciones públicas puedan deslindar sus bienes inmuebles de otros pertenecientes a terceros, que «los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación».

De la lectura del precepto, surge la duda de si, al referirse a otros bienes inmuebles «pertenecientes a terceros», el deslinde administrativo siempre ha de separar la propiedad pública de la privada.

Con carácter general, se ha mantenido que el deslinde administrativo va dirigido a la fijación de los límites del dominio público respecto de la propiedad privada. Así, la STS de 8 de octubre de 1999 sostiene:

«Las resoluciones administrativas que aprueban el deslinde del dominio público necesariamente han de considerar a los terrenos deslindados como públicos pues, con ella se trata de fijar cuáles son las *lindes*, los límites físicos del dominio público en relación con el de particulares respecto de una porción determinada de terreno (...)» (12).

No obstante, la doctrina entiende que, si bien esta es la regla general, ello no significa que el deslinde no pueda darse entre bienes de dos Administraciones públicas, o entre bienes que, siendo de una misma Administración, tengan cada uno de ellos unos órganos específicos encargados de efectuar el deslinde (13).

El artículo 61.1 del Reglamento, relativo al objeto del deslinde, prescinde de la expresión bienes inmuebles «pertenecientes a terceros» y dice que aquél «se dirigirá a determinar los límites de los bienes inmuebles de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, cuando éstos sean imprecisos o existan indicios de usurpación».

La imprecisión de los límites se configura como una imprecisión entre los linderos de los bienes públicos y de las propiedades colindantes, de tal magnitud que impide conocer dónde terminan aquéllos y dónde empiezan éstas.

Por tanto, las operaciones de determinación de límites que no respondan a la fijación de los confines de los bienes públicos no se enmarcan en el des-

(12) *RJ* 1999/6755.

(13) Vid. RIVERO YSERN, E., *ob. cit.*, págs. 244 a 247, y JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, pág. 628.

linde administrativo, siendo éste el caso ejemplificativo de las mediciones para el establecimiento de servidumbres públicas (14).

Los indicios de usurpación deben considerarse, afirma SETUÁIN MENDÍA, «como eso, meros indicios, y no como usurpaciones indiscutidas, que tienen su herramienta de oposición en la potestad de recuperación de oficio» (15).

Teniendo en cuenta la naturaleza del deslinde, coincido con CARRILLO DONAIRE en que, aun cuando la LPAP y el Reglamento partan de un doble presupuesto de hecho (que los límites entre las propiedades a deslindar «sean imprecisos o existan indicios de usurpación»), no se trata de un requisito alternativo, ya que la jurisprudencia ha declarado reiteradamente que la confusión de linderos es un presupuesto inexcusable para el ejercicio de la acción de deslinde (ya sea ésta civil o administrativa), con independencia de que haya o no indicios de usurpación. Así, la STS de 18 de abril de 1984 (16), dice que el deslinde no es viable «cuando los inmuebles se encuentran perfectamente identificados y delimitados, con la consiguiente eliminación de la incertidumbre respecto de la aparente extensión superficial del fundo y a la manifestación del estado posesorio» (17).

Es cierto que, como ha reconocido la jurisprudencia, la imprecisión de límites suele conllevar indicios de usurpación, pero precisamente es esa situación indiciaria provocada por la confusión de límites la que justifica el procedimiento de deslinde, ya que, si dichos límites están claros, la usurpación está consumada y, por tanto, lo que procedería sería el ejercicio de la acción recuperatoria, regulada en los artículos 55 a 57 LPAP (18).

La STS de 20 de febrero de 1985 (19) sostiene que «la recuperación de oficio requiere inequívoca constancia de la posesión originaria de los bienes

(14) HORGUÉ BAENA, C., *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 137.

(15) SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, pág. 55.

(16) *RJ* 1984/1959.

(17) CARRILLO DONAIRE, J. A., «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», en *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2004, pág. 361.

(18) Vid. MESTRE DELGADO, J. F., «La recuperación de la posesión», en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, El Consultor, Madrid, 2004, págs. 663 a 667.

Según el artículo 55 de la LPAP, titulado *Potestad de recuperación posesoria*:

«1. Las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.

2. Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier momento.

3. Si se trata de bienes y derechos patrimoniales, la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil».

(19) *RJ* 1985/2644. En el mismo sentido, la STS de 20 de febrero de 2003 (*RJ* 2004/316).

presuntamente usurpados, que habrá de acreditarse documentalmente al acordar la recuperación. Cuando no sea así, cuando los límites aparezcan imprecisos y, por tanto, la prueba de la usurpación sea sólo indiciaria, el procedimiento adecuado es el deslinde».

IV. PROCEDIMIENTO DE DESLINDE

Para llegar al acto de deslinde es preciso haber llevado a cabo el procedimiento legalmente establecido al efecto.

El artículo 52 de la LPAP regula las normas básicas a las que ha de sujetarse el procedimiento administrativo para el deslinde de los bienes de las Administraciones públicas, dejando a la potestad reglamentaria la regulación de dicho procedimiento.

No obstante, el Consejo de Estado, en el Dictamen de 3 de abril de 2003, sobre el Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones públicas, criticó la minuciosidad con que dicho artículo regula el procedimiento para llevar a cabo el deslinde: «El anteproyecto consultado es un texto minucioso, que, en ocasiones, resulta prolíjo. Regula materias de escasa entidad, más propias de las disposiciones reglamentarias, como por ejemplo (...) las estrictamente procedimentales y de atribución de competencias a órganos de la Administración General del Estado para el ejercicio de potestades administrativas como las de deslinde (...). Esta técnica normativa entra dentro de las distintas opciones de que dispone el legislador y, en consecuencia, no empece la legitimidad del anteproyecto. Sin embargo, tal nivel de detalle no parece necesario para dar estricto cumplimiento a la reserva de ley contenida en el artículo 132 de la Constitución, y tampoco es recomendable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. La minuciosidad de regulación contenida en el anteproyecto podría poner en peligro, en el futuro, su deseable estabilidad: cuando un cambio en las circunstancias obligue a introducir modificaciones en determinadas normas procedimentales (...)».

El citado desarrollo reglamentario se ha producido con la promulgación del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas, concretamente en los artículos 61 a 67. Hasta ese momento, se consideraban de aplicación los artículos 32 a 47 del RPE, en todo lo que no se oponían a la LPAP, pues aquella normativa no había sido derogada expresamente por la Disposición Derogatoria Única de esta Ley, derogación que, finalmente, se ha llevado a cabo por el citado Real Decreto 1373/2009 [Apdo. a) Disp. Derogatoria Única].

Es preciso advertir que la regulación del procedimiento administrativo es variada, pues, además de la recogida en la LPAP y su Reglamento

de desarrollo, existe normativa específica para el deslinde de playas y de la zona marítimo-terrestre (art. 12 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988, y arts. 18 a 30 de su Reglamento, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre), para el deslinde de montes públicos (art. 21.8 de la Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre, y los artículos correspondientes del Reglamento de Montes, de 22 de febrero de 1962, sólo vigentes en cuanto no se opongan a la nueva Ley), para el deslinde de cauces de dominio público (art. 95 de la Ley de Aguas, de 20 de julio de 2001, y arts. 241 a 242 bis del Reglamento de dominio público hidráulico, aprobado por RD de 11 de abril de 1986) y para el deslinde de bienes de las corporaciones locales (arts. 56 a 69 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD de 13 de junio de 1986), además de una variada legislación autonómica.

1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Según dispone el artículo 52.a) de la LPAP, «el procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes». En este último caso, o sea, si la iniciativa parte de los colindantes, correrán ellos con los gastos derivados del procedimiento, estableciéndose la posibilidad de seguir, incluso, la vía de apremio para el cobro de los mismos. Establece el precepto, además, la necesidad de hacer constar en el expediente la conformidad expresa de los citados colindantes con dichos gastos.

Por tanto, la LPAP señala a la Administración como única legitimada para incoar el procedimiento de deslinde. Ello coloca a los particulares en una situación debilitada respecto a la Administración, toda vez que ésta puede negarse a la incoación del procedimiento de deslinde. No obstante, la desestimación de la petición no puede producirse sin que la Administración haya realizado el apeo (el reconocimiento sobre el terreno, y ante los afectados, de la situación de los bienes para la fijación de los linderos), condicionado, si lo considera oportuno, a la presentación por los solicitantes de documentos y pruebas que permitan fijar los datos en base a los cuales ha de dictarse la resolución (20). Cuando la desestimación se considere infundada, el interesado podrá acudir, previos los oportunos recursos administrativos, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El órgano competente para adoptar el acuerdo de incoación del procedimiento se determina en función del tipo de bien de que se trate. Siendo los bienes patrimoniales, se acordará por el Director General del Patrimonio del Estado (art. 51.1 LPAP). Cuando los bienes sean demaniales, se acordará por

(20) CARRILLO DONAIRE, J. A., *ob. cit.*, pág. 366. En el mismo sentido, SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, pág. 57.

el titular del departamento ministerial que los tenga afectados o al que corresponda su gestión o administración (art. 51.2 LPAP). Respecto de los bienes propios de los organismos públicos o adscritos a los mismos, la competencia se ejercerá por sus presidentes o directores (art. 51.3 LPAP).

El expediente se iniciará con una Memoria, en la que habrá de hacerse referencia a los siguientes extremos (art. 62.2 RGPAP):

- a) Justificación de la conveniencia del deslinde que se propone.
- b) Descripción de la finca o fincas objeto del deslinde, con expresión de sus linderos generales, de sus enclaves, colindancia y extensión perimetral y superficial.
- c) Título de propiedad y, en su caso, certificado de inscripción en el Registro de la Propiedad e información de todos los incidentes habidos con relación a la propiedad, posesión y disfrute, así como certificación catastral.
- d) Presupuesto de gastos de deslinde, con la conformidad del propietario de la finca colindante, si el deslinde se hubiera promovido por éste.

El acuerdo de iniciación del procedimiento de deslinde deberá incluir la descripción de la finca y la fecha en que haya de dar comienzo el apeo (art. 64, párr. 1, RGPAP).

Acordado el deslinde, la Ley articula una serie de medidas para asegurar su debida publicidad.

En primer lugar, establece que el acuerdo se comunique al Registro de la Propiedad correspondiente, a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación [art. 52.b)]. Cuando el deslinde fuera a practicarse sobre una finca que no estuviera inmatriculada, se procederá a la inscripción del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de la certificación librada conforme a lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, sin que la práctica de tal trámite afecte al procedimiento iniciado (art. 63 RGPAP).

En segundo lugar, se impone su publicación gratuita en el *Boletín Oficial del Estado* y en el tablón de edictos del ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión [art. 52.c), inciso primero], la cual deberá llevarse a cabo con una antelación mínima de dos meses a la fecha en que hayan de dar comienzo las operaciones de apeo (art. 64, párr. 2.º, RGPAP).

Finalmente, el acuerdo de iniciación se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde [art. 52.c), inciso segundo], concretamente, dice el artículo 64, párrafo 3.º, RGPAP, que «el órgano instructor notificará el acuer-

do de iniciación a los propietarios de las fincas colindantes y en su caso, a los titulares de otros derechos reales constituidos sobre las mismas».

A partir del momento en el que se publique el acuerdo de iniciación del deslinde, los interesados podrán presentar cuantas pruebas y documentos estimen necesarios para la prueba y la defensa de sus derechos, dentro del plazo señalado en la publicación de dicho acuerdo, que finalizará, necesariamente, veinte días antes de iniciar el apeo (art. 65.1 RGPAP).

Finalizado el plazo, y previamente al inicio del apeo, el órgano instructor acordará lo pertinente sobre los documentos y pruebas aportados, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico sobre la validez y eficacia jurídica de los títulos presentados para acreditar el dominio o posesión de las fincas a que se refieran (art. 65.2 RGPAP).

Además, el acuerdo de iniciación tiene el importante efecto de impedir la intervención judicial mientras esté pendiente el deslinde administrativo, pues, según el artículo 50.2 de la LPAP, «una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión».

Se ha visto, en esta norma, un mecanismo de protección de la Administración pública en el ejercicio de sus prerrogativas exorbitantes frente a eventuales injerencias del poder judicial. Hasta que no finalice el procedimiento administrativo y se dicte un acto firme, no podrá llegar a los Tribunales el conocimiento de ese asunto. Efectivamente, así se garantiza el respeto al ejercicio de las competencias que le son propias a la Administración, y se evitan los posibles conflictos de competencia que, de otro modo, podrían suscitarse; quedando aplazada la intervención judicial, en sede de recurso, a un momento posterior (21).

2. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y RESOLUCIÓN

La LPAP no aborda con la suficiente claridad la cuestión relativa a los órganos competentes para la instrucción y resolución del procedimiento.

Tratándose de bienes patrimoniales, el artículo 51.1 de la Ley atribuye a los Delegados de Economía y Hacienda la instrucción del procedimiento, y al Ministro de Hacienda la resolución del mismo; sin embargo, guarda silencio sobre quiénes hayan de instruir y resolver respecto de los bienes demaniales y de los bienes propios de los organismos públicos o adscritos a los mismos. Ha sido el Reglamento de desarrollo de la Ley, en el último párrafo del artículo 61, el que ha determinado dicha atribución, otorgando la competencia

(21) JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, pág. 651.

para la instrucción y resolución del procedimiento «al departamento que tuviera afectado el bien, o cuya gestión le corresponda, o al organismo que sea su titular» (22).

La principal operación a realizar dentro de la instrucción del procedimiento de deslinde es el apeo, al que asistirán un técnico designado por el órgano instructor, con título facultativo adecuado, y los peritos que, en su caso, hubieren nombrado los interesados, y que consiste en la fijación con precisión de los linderos de la finca y en la extensión del acta correspondiente, en la que deberán constar los siguientes extremos (cfr. art. 65 RGPAP):

- a) Lugar, día y hora en que comience la operación.
- b) Identificación y representación de los asistentes.
- c) Descripción del terreno, trabajos realizados sobre el mismo e instrumentos utilizados.
- d) Dirección y longitud de las líneas perimetrales.
- e) Situación, cabida aproximada de la finca y nombres especiales, si los tuviere.
- f) Manifestaciones u observaciones que se formularen.
- g) Hora en que se concluya el deslinde.
- h) Firma de todos los asistentes.

Si no pudiere terminarse el apeo en una sola jornada, proseguirán las operaciones durante las sucesivas o en otras que se convinieren, sin necesidad de nueva citación, y por cada una de ellas se extenderá la correspondiente acta. Si no se conviniese al terminar cada jornada la fecha en que proseguirán las actuaciones, el órgano instructor citará en forma a los interesados.

Concluido el apeo, se incorporará al expediente el acta o actas levantadas y un plano a escala de la finca objeto de aquél, tras lo cual, el expediente se pondrá de manifiesto a los interesados para que, dentro del plazo de diez días, aleguen lo que crean conveniente a su derecho (art. 65 RGPAP).

(22) En cuanto al deslinde realizado por órgano incompetente, la STS de 26 de septiembre de 2001 (*RJ* 2001/7669) declaró que: «El ordenamiento jurídico reduce al máximo la invalidez por irregularidades formales y restringe su efecto anulatorio sólo a aquellas que impedirían alcanzar la finalidad del acto o producir indefensión de los interesados (art. 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Ello determina que se confiera a la Administración un amplio poder de convalidación de los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan (art. 53.1), convalidación que en materia de incompetencia podrá realizar el órgano competente, cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto convalidado. Pues bien, en el caso presente, el defecto consistente en la tramitación del deslinde por órgano incompetente, quedó plenamente salvado con la aprobación de las actas y planos por el órgano competente. Tal aprobación ni ha impedido alcanzar el fin propio del acto, que no es otro que fijar los límites del demanio marítimo con los terrenos privados, ni ha causado a los interesados indefensión».

En el mismo sentido, la STS de 31 de diciembre de 2003 (*RJ* 2004/220).

El órgano instructor elaborará un informe razonado y propondrá al órgano competente la resolución oportuna, sobre la que se solicitará el informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado [arts. 52.d) LPAP y 66.1 RGPAP], el cual, según SETUÁIN MENDÍA, no será vinculante, en virtud de lo dispuesto con carácter general en el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, aplicable a este supuesto, dado el silencio de la LPAP al respecto (23). Si el deslinde se hubiera practicado sobre un bien patrimonial de la Administración General del Estado, la propuesta e informe citados corresponderán a la Unidad de Patrimonio de la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente (art. 66.2 RGPAP).

El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de dieciocho meses. Trascurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones [art. 52.e) LPAP].

Adoptada la resolución, ésta deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse, nuevamente, en el *BOE* y en el tablón de edictos del ayuntamiento en donde radique la finca deslindada [art. 52.d) LPAP].

Una vez el acuerdo resolutorio sea firme (lo cual ocurrirá cuando se haya agotado la vía administrativa), y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten [art. 52.d) LPAP].

El amojonamiento es la operación dirigida a trazar sobre el terreno, mediante hitos o mojones, la línea que separa dos fincas cuando los límites entre ellas están claramente determinados pero están desprovistos de señales físicas para hacerlos reconocibles. Por ello, el amojonamiento suele ser, habitualmente, la operación que pone fin al procedimiento de deslinde.

No obstante, se trata de dos actos totalmente diferenciados, mientras que el deslinde tiene por finalidad fijar los límites entre dos fincas cuando éstos sean confusos, de manera que no pueda delimitarse la línea perimetral exacta de cada una de las propiedades, el amojonamiento, partiendo de unos límites perfectamente identificados, únicamente tiende a plasmar dichos límites sobre el terreno.

El artículo 15 de la LPE establecía que «una vez firme el acuerdo de aprobación de deslinde, se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados»; sin embargo, la LPAP, como acabamos de ver, prevé el amojonamiento «si resulta necesario», no siéndolo si se hace posible la identificación de la finca deslindada, lo cual ocurrirá, por ejemplo, si sus límites coinciden con un camino, seto, río, etc., ya que, en estos casos, esos signos físicos hacen posible la determinación perimetral de la finca.

(23) SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, pág. 59.

Siendo necesario el amojonamiento, la Ley no señala un plazo en el que éste haya de llevarse a cabo. No obstante, debe advertirse la importancia de no dejar transcurrir un largo periodo de tiempo, para evitar que el deslinde pierda su eficacia.

Como veremos posteriormente, el deslinde despliega sus efectos en el ámbito estrictamente posesorio, sin hacer ninguna declaración respecto del derecho de propiedad de las fincas deslindadas. Por ello, la no realización del amojonamiento en un largo periodo de tiempo puede implicar la pérdida de virtualidad del deslinde realizado si entre el momento del deslinde y el del amojonamiento se ha producido un cambio o alteración en el estado posesorio de las fincas afectadas por el deslinde. En estos casos, habrá que proceder a un nuevo deslinde y, posteriormente, al amojonamiento.

El artículo 52.d) de la LPAP, en su inciso final, impone la obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad correspondiente el acuerdo firme de deslinde, de cuyos efectos nos ocuparemos posteriormente, añadiendo el artículo 67 del RGPAP la necesidad de su comunicación de acuerdo con la normativa catastral.

3. IMPUGNACIÓN DEL ACTO DE DESLINDE

Como acabamos de ver, la potestad de deslinde se concreta en una serie de actuaciones procedimentales que concluyen en el acto administrativo de deslinde, que será el que determine los límites concretos de los bienes públicos, el cual podrá ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa o ante la jurisdicción civil, según los casos.

Así, el artículo 43 de la LPAP, titulado *Régimen de control judicial*, dispone, en su número 2, párrafo 1.º, que «los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades —se refiere a las del art. 41, entre las que se encuentra la de deslinde— que afecten a titularidades y derechos de carácter civil sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa».

Por otro lado, el párrafo 2.º establece que «quienes se consideren perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil por dichos actos podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa conforme a las normas del título VIII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

La jurisdicción contencioso-administrativa será el orden competente para resolver cualquier controversia sobre el desarrollo material del deslinde, en la medida en que éste viene constituido por un conjunto de actuaciones públicas llevadas a cabo en ejercicio de una potestad administrativa legalmente atribuida, y de acuerdo con un procedimiento normativamente establecido; mientras que la jurisdicción civil intervendrá en los litigios en que se discutan cuestiones en torno a la propiedad de los bienes, por entender los afectados que los límites fijados por el acto de deslinde exceden los correspondientes a los bienes de la Administración, invadiendo sus heredades (24).

Así, la STS de 28 de septiembre de 2006 (25), en el que se discute la procedencia de una acción reivindicatoria respecto de un trozo de terreno de un monte ejercitada por un particular contra el Ayuntamiento, sostiene que: «el deslinde no vincula a la jurisdicción civil en absoluto, por lo que dicha jurisdicción puede declararlo nulo y sin efecto, en cuanto contradiga los pronunciamientos de la sentencia que decida el juicio sobre la propiedad, como así lo hace la Sala de instancia. Lo que se confirma a la vista del artículo 15.2 de la misma Ley que establece la posibilidad de impugnación del deslinde en vía contencioso-administrativa sin que en ella puedan plantearse cuestiones relativas al dominio o posesión del monte, ni cualesquiera otras de carácter civil. En definitiva, como puntualiza la sentencia de instancia, el deslinde administrativo en su día realizado es un título insuficiente para adquirir la propiedad y se encuentra sometido o claudicante ante el pronunciamiento judicial de un Tribunal del orden jurisdiccional civil».

En conclusión, si lo que se alegan son vicios de procedimiento, la impugnación se llevará ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, por el contrario, si lo que se alegan son cuestiones de fondo, se acudirá a la jurisdicción civil (26).

No obstante, es posible que, en la práctica del deslinde, la Administración tenga en cuenta ciertas reglas civiles, como las relativas a los títulos de propiedad o posesión alegados por los interesados, en cuyo caso la jurisdicción contencioso-administrativa tiene competencia prejudicial para examinar las cuestiones planteadas derivadas del dominio y demás derechos reales, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la LOPJ y el artículo 4 de la LJCA (27).

La división de competencias expuesta entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil, y la posibilidad de que la primera conozca, en ciertos casos, cuestiones derivadas del derecho de propiedad,

(24) SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, pág. 71.

Vid. SOSPEDRA NAVAS, F. J., «La impugnación jurisdiccional del deslinde de bienes públicos», en *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2.^a quincena de junio, 2005, págs. 1430 y sigs., en La Ley Digital 1447/2005.

(25) *RJ* 2006/7526.

(26) JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, pág. 658.

(27) SOSPEDRA NAVAS, F. J., *ob. cit.*

provoca algunos problemas a la hora de determinar los límites competenciales de ambas jurisdicciones.

La STS de 13 de junio de 2007 (28), en un supuesto de delimitación del dominio público marítimo-terrestre, se plantea la cuestión de si la jurisdicción civil es competente para conocer de la reclamación interpuesta por los actores contra el acto de deslinde de la Administración que declaraba los terrenos que aquellos tenían inscritos a su nombre como pertenecientes al dominio público marítimo-terrestre.

Concretamente, los actores solicitaron ante el Juzgado de Primera Instancia que se declarase: en primer lugar, que las fincas eran de propiedad privada, no procediendo la declaración de titularidad dominical ni posesión a favor del Estado, por no concurrir en ellas las características físicas y jurídicas que conforman el demanio marítimo-terrestre, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por dicha declaración, y, en segundo lugar, la nulidad de las anotaciones e inscripciones que se hayan practicado en el Registro de la Propiedad en relación con las fincas registrales propiedad de los actores, como consecuencia o a causa del expediente de deslinde, para que se mantengan con plena vigencia y eficacia las inscripciones de pleno dominio a favor de los actores.

Tras desestimarse la demanda en primera instancia por falta de competencia y mantenerse el mismo pronunciamiento en apelación, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación interpuesto por los actores, declarando la competencia de la jurisdicción civil para conocer de la acción declarativa de dominio y de nulidad y cancelación registral ejercitadas en la demanda, y ordenando devolver las actuaciones a la Audiencia Provincial, a fin de que proceda a dictar nueva sentencia sobre las restantes excepciones oportunamente alegadas por las partes y sobre el fondo del asunto, todo ello en base a la siguiente argumentación:

«No cabe negar que la función revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende no sólo a las actuaciones formales del procedimiento, sino también al contenido sustantivo del acto administrativo resolutorio sobre el deslinde, y por tanto, a comprobar si se ha apreciado correctamente o no la concurrencia de las circunstancias físicas que definen la zona del dominio público (sentencias —Sala Tercera— de 8 de junio y de 17 de diciembre de 1990, entre otras); consecuentemente, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa se pronuncian sobre cuestiones de propiedad, lo que les está permitido, por lo demás, por el artículo cuarto de la Ley reguladora de esa jurisdicción. Pero frente a la innegable competencia del orden jurisdiccional civil para conocer acerca de las

(28) *RJ* 2007/3723.

cuestiones suscitadas en torno al derecho de propiedad, estos pronunciamientos de los tribunales de la jurisdicción contenciosa han de presentar un carácter *incidenter tantum*, en la medida en que no pueden impedir el conocimiento y el pronunciamiento de los órganos del orden civil, que comprende, desde luego, los casos más comunes de solicitud de protección de los derechos dominicales adquiridos con anterioridad al deslinde con base en la protección que dispensa el Registro de la Propiedad, pero que se ha de extender también a la comprobación de la concurrencia en la finca litigiosa de las características físicas del dominio público, para lo cual, sin embargo, los tribunales civiles podrán servirse de lo actuado en el expediente administrativo y en el eventual proceso revisor ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

Esta dualidad jurisdiccional, que ha sido defendida a ultranza por la jurisprudencia (29), ha recibido críticas por parte de la doctrina, dada la complejidad que supone un doble proceso muchas veces necesario si se quiere obtener una solución verdaderamente efectiva. Así, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER manifiesta la incongruencia que supone el que el propietario afectado por el deslinde se vea obligado a acudir en muchos casos a un doble procedimiento para intentar obtener la única pretensión que persigue, cual es el que se aclare su situación (30).

Se le objeta, además, por algunos autores (31), la inseguridad jurídica a que puede dar lugar esta dualidad jurisdiccional en el caso de resoluciones

(29) Vid., por ejemplo, SSTS de 20 de julio de 2000 (*RJ* 2000/6167), 5 de julio de 2001 (*RJ* 2001/5022), 24 y 26 de septiembre de 2001 (*RJ* 2001/7665 y *RJ* 2001/7669), 3 de enero de 2002 (2003/2318), 17 de abril de 2002 (*RJ* 2002/3702), 6 de mayo de 2002 (*RJ* 2202/9063), 15 y 17 de marzo de 2003 (*RJ* 2003/2591 y *RJ* 2004/80), 16 de abril de 2003 (*RJ* 2003/4188), 10 de junio de 2003 (*RJ* 2003/5869), 24 de septiembre de 2003 (*RJ* 2003/6439), 4 de noviembre de 2003 (*RJ* 2003/8421) y 31 de diciembre de 2003 (*RJ* 2004/221).

(30) «El propietario de un monte que linde con un monte público no tiene ningún interés, pero absolutamente ninguno, en acudir para defender su situación a un proceso contencioso-administrativo alegando irregularidades en la forma de realizarse el deslinde o en acudir luego a un proceso declarativo para que se establezca la situación real de la propiedad. No tiene más interés que el que su situación se aclare y se le respeten sus legítimos derechos. Para eso acude ante los Tribunales. Cuando se desconfiaba del actuar de los Tribunales contencioso-administrativos, bien estaba que se encomendaran las cuestiones de propiedad a los Tribunales civiles. Pero ahora que la situación ha cambiado del todo, ¿qué inconveniente habría en que se unificaran esfuerzos, en simplificar actuaciones y en facilitar la resolución conjunta de todos los problemas?» (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Unidad de jurisdicción para la Administración pública», en *Revista de Administración Pública*, núm. 49, 1966, pág. 182. En el mismo sentido, SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, pág. 73).

(31) Vid. HORGUÉ BAENA, C., *ob. cit.*, págs. 422 y 423; GONZÁLEZ SALINAS, J., *Regimen jurídico actual en la propiedad de las costas*, Civitas, Madrid, 2000, pág. 644, y SETUÁIN MENDÍA, B., *ob. cit.*, pág. 74.

incompatibles a la hora de valorar el deslinde, situación que puede producirse, ya que no operan las excepciones de litispendencia y de cosa juzgada por tratarse de dos órdenes jurisdiccionales distintos. Dos soluciones proponen al respecto; la elección por el recurrente del orden jurisdiccional que entienda más proclive a sus pretensiones, evitando el considerado menos favorable, solución que consideran insatisfactoria, porque no se le puede negar al recurrente la legitimación para acudir a ambas vías jurisdiccionales, o el planteamiento de un recurso de amparo basándose en la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva como consecuencia de la citada contradicción, solución que se considera, igualmente, poco convincente por los inconvenientes que acarrean para el recurrente, teniendo en cuenta que, para la resolución del deslinde, se debería contar con una solución más estable.

V. PUBLICIDAD DEL DESLINDE

El artículo 12.2 del RH declara inscribibles «los deslindes administrativos debidamente aprobados», lo cual implica que se haya seguido el procedimiento legalmente establecido.

Dentro del procedimiento recogido en la LPAP destaca, a efectos registrales, la constancia en el Registro de la Propiedad de la iniciación del deslinde mediante nota al margen de la inscripción del dominio, en virtud de certificación del acuerdo de iniciación del mismo [art. 52.b)], como medio de dar publicidad al procedimiento, dadas las importantes consecuencias que el mismo conlleva.

El último trámite del procedimiento consiste en la inscripción del acto firme de deslinde en el Registro de la Propiedad correspondiente [art. 52.d), *in fine*, LPAP].

Dicha inscripción registral se efectuará tanto si la finca deslindada se halla inscrita en el Registro de la Propiedad (art. 53.1 LPAP), como si no lo está, en cuyo caso, «la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes, siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 LH».

Para PARRA LUCÁN, la remisión del artículo 53 de la LPAP a las exigencias del artículo 206 de la LH debe entenderse en el sentido de que para la inmatriculación será precisa la resolución aprobatoria del deslinde y la certificación administrativa en la que, con referencia a los inventarios y documentos oficiales, se haga constar el título o modo de adquisición.

Los argumentos que utiliza la autora para llegar a esta conclusión se basan, fundamentalmente, en la naturaleza y efectos del deslinde.

Con anterioridad a la LPAP se introdujeron reglas en algunas Leyes (cfr. art. 13.2 Ley de costas, art. 8.4 Ley de vías pecuarias y art. 95.3 Ley

de aguas) que atribuían al deslinde la condición de título inmatriculador. Pero esto, según la autora, parecía una consecuencia derivada de la eficacia declarativa de la titularidad dominical del deslinde; por ello, fuera de estas leyes especiales, limitada la eficacia general del deslinde a la declaración de situaciones posesorias, no parecía que pudiera considerarse al deslinde, con carácter general, título suficiente para inmatricular.

En línea con lo anterior, se remite la autora a lo dispuesto en el artículo 16 de la derogada LPE: «Si la finca del Estado a que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá también el deslinde administrativo debidamente aprobado. En caso contrario, se procederá a la inscripción previa del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de la certificación librada conforme a lo dispuesto en el artículo 206 de la vigente Ley Hipotecaria, inscribiéndose a continuación el deslinde».

Sostiene que «esta disposición daba por supuesto que, si no había título adquisitivo de la finca, debía librarse la certificación prevista en el artículo 206 de la LH (que sí es instrumento de inmatriculación, conforme al art. 199 del RH) e inscribirse a continuación el deslinde. No debe olvidarse que, de la misma manera que el artículo 12 del Reglamento Hipotecario admite la inscripción del deslinde administrativo, en su número 1.º admite la inscripción de «las copias notariales de las actas judiciales protocolizadas de deslinde y amojonamiento de fincas, cuando hayan sido citados en el expediente los propietarios colindantes». Ahora bien, la propia entrada del artículo 12 del Reglamento establece que al amparo, en su caso, del artículo 205 de la Ley. Es decir, en el caso de que la finca esté inmatriculada, el deslinde tiene acceso al Registro de la Propiedad, sin que en ningún caso sea título inmatriculador. Pero tampoco lo es cuando la finca no está inmatriculada porque entonces, y así debería ser aunque el precepto reglamentario no lo dijera, debe inmatricularse la finca con arreglo a las reglas generales, y no en virtud del simple deslinde, que no es título declarativo de la propiedad» (32).

Finalmente, recurre al régimen previsto, en la actualidad, en el artículo 68 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, para los bienes de las Entidades locales: «Si la finca de la Corporación local a que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado, referente a la misma. Si la finca de la Corporación local no se hallare inscrita, se procederá a la inscripción previa del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de las certificaciones pre-

(32) PARRA LUCÁN, M.ª A., *ob. cit.*

En contra, MENDOZA OLIVÁN defendía que el deslinde de bienes patrimoniales de la Administración era título inmatriculador. Llegaba a la conclusión de que el deslinde declaraba la titularidad de la Administración porque, siendo como regla general la primera inscripción la de dominio (art. 7 RH), entendía que no podía ser otra la consecuencia de la inscripción del deslinde administrativo del artículo 16 LPE (*El deslinde de los bienes de la Administración*, Madrid, 1968, pág. 153 y sigs.).

vistas en el artículo 36 de este Reglamento, inscribiéndose, a continuación de dicho asiento, el correspondiente al deslinde debidamente aprobado». A la vista de este precepto puede afirmarse, según su criterio, que el deslinde no es título inmatriculador, y es precisa la previa inmatriculación de la finca mediante las oportunas certificaciones administrativas, conforme al artículo 36 del Reglamento, que, a su vez, se remite a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario.

En mi opinión, el artículo 53 de la LPAP es claro en el sentido de considerar el acto firme de deslinde como título inmatriculador, cuando afirma que «en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes...». La remisión al artículo 206 de la LH se establece para imponer la necesidad de que en dicho acto consten los extremos que el citado artículo recoge a los efectos de que pueda considerarse como título inmatriculador, pero no que siempre sea necesaria la certificación administrativa a que alude el citado precepto de la LH.

El hecho de que, en el régimen anterior, pudiera defenderse un efecto contrario, no es óbice para que la solución en la normativa actual sea diferente, toda vez que el recurso a los antecedentes históricos se hace preciso cuando la interpretación de la norma vigente plantea alguna duda, situación que, a mi modo de ver, no se da en el caso que estamos tratando.

Por ello entiendo, con VALERO FERNÁNDEZ-REYES, que «de la dicción del artículo 53 parece inferirse que no será necesario aportar como documento independiente la certificación administrativa del artículo 206.1 de la Ley Hipotecaria, siempre que la resolución del deslinde contenga todos los extremos o circunstancias previstos en el mismo. Registralmente serán dos actos incribibles, inmatriculación a favor de la Administración y deslinde, pero que podrán practicarse en un solo asiento con un único título» (33).

En cualquier caso, las inscripciones practicadas de este modo no surtirán efectos respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su realización, en virtud de lo dispuesto en el artículo 207 de la LH.

VI. EFECTOS DEL DESLINDE Y DERECHOS DE LOS TERCEROS. EL DESLINDE FRENTE A LAS INSCRIPCIONES REGISTRALES

Siendo presupuesto ineludible del deslinde la confusión de linderos y su finalidad la fijación de los mismos, su eficacia se desenvuelve en el ámbito estrictamente posesorio, no afectando, por tanto, al derecho de propiedad.

(33) VALERO FERNÁNDEZ-REYES, A., «El patrimonio de las Administraciones públicas», en *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 128, 2006, págs. 2626 y 2627.

Se distingue, así, el deslinde de la acción reivindicatoria, pues, como afirma RIVERO YSERN, aquél supone, como regla general, confusión de límites, mientras que ésta, controversia de títulos (34).

La STS de 3 de marzo de 1992 (35) sostiene que «el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad y prueben una posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas».

Además, la STS de 28 de diciembre de 1999 (36) afirma que el deslinde tiene un mero carácter delimitador de los bienes considerados en un momento dado, previsión relativa a los efectos temporales del deslinde que, según CARRILLO DONAIRE, «no carece de importancia, debiendo entenderse —en consecuencia— que el deslinde efectuado no tiene la condición de inmutable, pudiendo esa declaración alterarse porque sobrevengan nuevas circunstancias fácticas (cambios naturales, por ejemplo) o *de iure*» (37).

Teniendo en cuenta los efectos del deslinde, cabe preguntarse su influencia en las inscripciones registrales.

La LH formula el principio de legitimación registral en los artículos 38.1, 97 y 1.3.

El artículo 38.1 dispone que «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos».

Conforme al artículo 97, «cancelado un asiento se presume extinguido el derecho a que dicho asiento se refiera».

Y, por último, según el artículo 1.3, «los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos 238 y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley».

(34) RIVERO YSERN, E., *ob. cit.*, pág. 230.

Sobre las diferencias entre el deslinde y la acción reivindicatoria, vid., por ejemplo, CABRERA HERNÁNDEZ, J. M.^a, «Reivindicación y deslinde: sus diferencias», en *ADC*, vol. 15, núm. 3, 1962, págs. 743 a 748; MORENO CATENA, V. M., «Reivindicación y deslinde. Remisión a un procedimiento previo. Incongruencia. No resolución», en *CCJC*, núm. 3, 1983, págs. 881 a 890; HUALDE SÁNCHEZ, J. J., «Acción de deslinde. Presupuesto para su viabilidad. Acción de deslinde, reivindicatoria y declarativa. Sus diferencias», en *CCJC*, núm. 5, 1984, págs. 1613 a 1662; PRATS ALBENTOSA, L., *Deslinde y reivindicación: criterios distintivos en la doctrina y la jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1990.

(35) *RJ* 1992/1775.

(36) *RJ* 1999/8793.

(37) CARRILLO DONAIRE, J. A., *ob. cit.*, págs. 362 y 363.

Estos artículos establecen una presunción de exactitud del Registro relativa a la existencia y pertenencia del derecho, o a su inexistencia en caso de cancelación. La presunción ha de ser respetada por todos mientras no se demuestre la inexactitud de la situación proclamada por el Registro. Estamos, pues, ante una presunción *iuris tantum* (cfr. art. 385 LEC), cuya consecuencia más importante es la inversión de la carga de la prueba. Serán, por tanto, quienes aleguen que la inscripción no refleja la realidad jurídica, los que soporten la carga de la prueba.

La presunción opera «a todos los efectos legales» (art. 38 LH), de donde se deduce que la legitimación registral es eficaz no sólo en el ámbito del Derecho Civil, sino también en los órdenes procesal, administrativo o fiscal; y lo mismo en el sentido de favorecer al titular registral o en el de perjudicarle, como ocurriría, por ejemplo, en los casos en que resulte responsable por razón de la titularidad de su derecho.

Aunque la presunción admite la prueba en contrario, se debe tener presente que, según el artículo 1.3 de la LH, 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». Por ello, la presunción sólo puede ser destruida cuando el impugnante, además de probar la inexactitud del asiento, ejercite una acción de rectificación ante los Tribunales con el fin de modificar su contenido. De otro modo, es decir, si sólo se practica la prueba en contrario, la presunción quedará destruida para el caso concreto, pero el poder legitimador del asiento, al no rectificarse el Registro, continuará produciendo sus efectos en los demás casos que puedan presentarse en el futuro.

Además, el artículo 38.2 de la LH dice que «no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente, o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente (...).» La finalidad de esta norma, ha declarado en ocasiones el Tribunal Supremo, es la de mantener una perfecta concordancia entre el Registro y la realidad jurídica extraregistral, para lo cual no es necesario que nominal y específicamente se pida la nulidad o cancelación del asiento registral contradictorio, basta que el titular inscrito afectado aparezca demandado, pues entonces tal cancelación o nulidad constituyen la consecuencia hipotecaria lógica de la acción ejercitada (38).

De los artículos 38.1 y 97, ambos de la LH, se deduce que la presunción de exactitud abarca los siguientes aspectos:

(38) Vid. SSTS de 9 de diciembre de 1981 (*RJ* 1981/5152), 29 de marzo de 1984 (*RJ* 1984/1471), 19 de junio de 1987 (*RJ* 1987/4537) y 1 y 29 de diciembre de 1995 (*RJ* 1995/9154 y *RJ* 1995/9614, respectivamente).

- a) La existencia, en la realidad jurídica extraregistral, de los derechos reales inscritos, con la extensión y con los límites reflejados en la hoja de la finca sobre la que recaigan. De ahí que, para conocer la situación jurídica de la finca, haya que tener en cuenta, además de los asientos de inscripción, los demás relativos al inmueble, tales como anotaciones, notas marginales y cancelaciones, pues de todos ellos pueden resultar modificaciones jurídico-reales. El artículo 97 de la LH, de una manera expresa, extiende la presunción de exactitud a la inexistencia del derecho cuando el correspondiente asiento ha sido cancelado.

Se ha suscitado la duda en orden a si la presunción de la existencia de los derechos «en la forma determinada por el asiento respectivo» alcanza también a los datos físicos —al menos, a la cabida y linderos— de la finca.

Diversas sentencias del Tribunal Supremo, a partir de la de 21 de marzo de 1953, se han manifestado en sentido afirmativo; pero otras muchas sentencias ulteriores han defendido un criterio opuesto, y han reconocido que «el principio de legitimación registral cubre los datos jurídicos, mas no las circunstancias de mero hecho, como extensión, linderos, etc.» (STS de 27 de diciembre de 1996) (39).

En la actualidad, a consecuencia de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, la presunción de exactitud del Registro comprenderá la descripción física de la finca, siempre que en éste conste la referencia catastral. El Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, de 5 de marzo de 2004, reconoce la competencia exclusiva del Registro de la Propiedad a la hora de determinar «los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho registro» (art. 2.2) y, al mismo tiempo, afirma que «salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos» (art. 3).

- b) La presunción se extiende a la titularidad o pertenencia del derecho en la forma determinada por el asiento respectivo. Se presume que el titular registral es el verdadero titular del derecho, con el contenido que figure en el asiento. La presunción de exactitud produce la importante consecuencia de legitimar al titular registral para el ejercicio del derecho y, consiguientemente, para la realización de actos dispositivos del mismo.
- c) La presunción de exactitud se extiende, además, a la posesión; es decir, se presume que el titular registral es poseedor de la finca, en

(39) RJ 1996/9280.

la medida del derecho que tiene inscrito a su favor. La doctrina, sin embargo, discrepa en torno al tipo de posesión a que pertenece la que se presume. A la vista de los términos utilizados en el segundo inciso del párrafo 1.º del artículo 38 de la LH, tener la posesión es —como dice PEÑA (40)— tener el derecho de posesión. No sólo se presume el *ius possidendi*, pues como facultad integrante del dominio o derecho real inscrito se entiende presumido con el derecho mismo (para eso no habría hecho falta un precepto especial), se presume, además, que el titular registral tiene el *ius possessionis*, y que, por tanto, tiene las facultades de dominación inmediata que caracterizan este derecho. La posesión que se presume es la posesión en concepto de dueño. A la fuerza legitimadora del Registro se agrega, por vía de la presunción, la fuerza legitimadora de la posesión en concepto de titular del derecho real correspondiente, y, en consecuencia, el titular registral puede ejercitar las acciones posesorias y consumar la prescripción si dicha posesión continúa durante los plazos establecidos por la ley (vid. art. 35 LH).

En consonancia con la doctrina del principio de legitimación registral, la jurisprudencia ha declarado, en reiteradas ocasiones, que el deslinde administrativo no puede desconocer la presunción de legalidad que se deriva del artículo 38 de la LH a favor del titular registral.

Según la STS de 1 de marzo de 1983 (41), «la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el artículo 38 de la LH, y consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad a favor de la registral que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de actuaciones, no sólo en el orden de la titularidad dominical —ya que el deslinde no puede nunca prejuzgar dicha cuestión— sino en el de la posesión legal, y de aquí que la delimitación no puede hacerse discrecionalmente, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad y posesión».

Añade la STS de 5 de noviembre de 1990 (42) que «en tanto aquella presunción no se destruya y, con ello, la prevalencia antes dicha, siempre —claro es— por expresa declaración de la jurisdicción ordinaria, tal eficacia y correlativa protección no puede ser desconocida ni por las personas privadas ni las públicas, por operar *erga omnes*, y bien recordaba la sentencia de

(40) PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, 4.ª ed., T. II, Madrid, 2001, pág. 599.

(41) *RJ* 1983/6027.

Vid, también, SSTS de 7 de febrero de 1963 (*RJ* 1963/3158), 5 de abril de 1979 (*RJ* 1979/1567), 8 de junio de 1987 (*RJ* 1987/6096), 18 de enero de 1989 (1989/142), 3 de marzo de 1994 (*RJ* 1994/2416) y 19 de mayo de 1999 (*RJ* 1999/4154).

(42) *RJ* 1990/8739.

4 de junio de 1979, que esto es así mientras la Administración no obtenga la nulidad o caducidad del asiento registral, explicando, por su parte, la de 18 de noviembre de 1975, con cita de las de 24 de junio de 1959, 12 de noviembre de 1962 y 31 de enero de 1975, que “en todo expediente de deslinde administrativo ha de ser respetado el principio de legitimación registral del artículo 38 de la LH, a tenor del que se presumirá a todos los efectos que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, así como también que el que tenga inscrito el dominio de bienes inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos, no pudiendo tampoco ejercitarse ninguna acción contradictoria del domino o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación correspondiente, lo que viene a corroborar el propio artículo 1.º de la misma LH, al disponer que los asientos practicados en los libros del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en dicha Ley”, siendo también de recordar que la carga procesal de evidenciar esa inexactitud tabular, en casos como el presente y según la sentencia de 4 de junio de 1979, corresponde a la Administración sin que “pueda desplazarse al titular inscrito”».

En definitiva, el deslinde administrativo a que hacen referencia los artículos 50 y siguientes de la LPAP, desenvuelve su eficacia en el ámbito estrechamente posesorio, lo que excluye su consideración como título declarativo de la titularidad de la Administración, y, por tanto, no es suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias con el deslinde.

Esta eficacia general del deslinde administrativo se ve reflejada en el artículo 57.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales:

- «1. El deslinde consistirá en practicar operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas.
2. Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma» (43).

Sin embargo, debe advertirse que la legislación sectorial en materia de costas (art. 13 de la Ley 22/1998, de 28 de julio), de aguas (art. 95 del Texto Refundido de 20 de julio de 2001) y de vías pecuarias (art. 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo) otorga al deslinde una eficacia mucho mayor que la que le

(43) En relación al deslinde de las Corporaciones Locales, vid. COBO OLVERA, T., «La potestad de deslinde de las entidades locales», en *Actualidad Administrativa*, núm. 30, 25-31 de julio, 1994, págs. 429 a 446.

confiere la legislación general, pues del mismo se derivan efectos declarativos de la posesión y de la titularidad demanial, a la vez que concede al título de deslinde eficacia prevalente respecto de las titularidades contradictorias (44), sin perjuicio, como ha declarado la jurisprudencia, de que los titulares inscritos puedan hacer valer sus derechos ante la jurisdicción civil (45).

La STS de 25 de abril de 2007 (46), respecto de los efectos del acto administrativo del deslinde de costas, dice que «tras la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, es indiscutible el efecto declarativo del deslinde de costas, que, como tal acto administrativo, no sólo goza de la presunción de legitimidad, sino que se encuentra amparado por los tradicionales privilegios posicionales de la Administración, particularmente la autotutela declarativa, que le permite declarar unilateralmente derechos frente a los particulares, cuya efectividad se garantiza, por ende, a través de la autotutela ejecutiva. También ha de ser pacífico que, hoy por hoy, superadas ya concepciones históricas, y en consonancia con la protección que la Ley de Costas de 1988 ha dispensado al dominio público-marítimo terrestre, en respeto a su dimensión constitucional, esa eficacia declarativa no se detiene en el estado posesorio, ni en el reconocimiento de una titularidad meramente provisional, sino que se traduce en la declaración del derecho de propiedad de la Administración del Estado sobre los bienes, cuya cabida y linderos se precisan en el acto administrativo del deslinde, además de, claro está, declarar el *ius possidendi* de la Administración sobre tales bienes, como una de las facultades que integran el derecho de propiedad. Consecuentemente, el deslinde confiere, además de un título posesorio, un título de dominio sobre los bienes que, por revestir las características naturales del *demanio*, tal y como lo entiende el artículo 132 de la Constitución, quedan incorporados en el dominio público marítimo-terrestre, como se infiere de la lectura de los artículos 13.1 de la Ley de Costas de 1988 y 28.1 de su Reglamento. Es más, junto con esa eficacia declarativa, el deslinde produce efectos registrales pues, una vez aprobado, es título hábil y

(44) Vid. GARCÍA PÉREZ, M., «La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados», en *Revista de Administración Pública*, núm. 169, enero/abril, 2006, págs. 189 a 218; GONZALO RODRÍGUEZ, I., «Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre», en *Revista de Administración Pública*, núm. 43, 1964, págs. 237 a 250; LÓPEZ FERNÁNDEZ, L. M., «Comentario de la STS de 24 de julio de 2003», en *CCJC*, mayo/septiembre, 2004, págs. 619 a 631; PÉREZ ANDRÉS, E. M.^a, «El deslinde de vías pecuarias y su control judicial», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59, julio-agosto, 2005, págs. 75 a 115, y SÁNCHEZ DE LA MADRID AGUILAR, C., «Estudio de jurisprudencia sobre reivindicación y deslinde de la zona marítimo-terrestre», en *Diario La Ley*, T. 1, 1988, págs. 975 y sigs.

(45) Vid., por ejemplo, las SSTS de 10 de febrero de 1998 (*RJ* 1998/1586), 31 de marzo de 1998 (*RJ* 1998/3940), 19 de mayo de 1999 (*RJ* 1999/4154), 5 de julio de 2001 (*RJ* 2001/5022) y 24 de septiembre de 2001 (*RJ* 2001/7665).

(46) *RJ* 2007/2416.

suficiente para solicitar y obtener la anotación preventiva del dominio público en la inscripción de aquellos bienes incluidos en el demanio, según el deslinde, y permite no sólo la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes, sino incluso la rectificación de los asientos contradictorios a dicho carácter y condición, y a la titularidad pública que es inherente a ellos (art. 13.2 de la Ley de Costas y 29.1 de su Reglamento). Y lo que es más importante, esa declaración dominical, y la eficacia registral propia del deslinde, se proyecta tanto hacia el futuro, como hacia las titularidades pretéritas, afectando incluso a las amparadas por el Registro, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 13.1 de la Ley y 28.1 del Reglamento —«sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados»—, alcanzando también a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que ven cómo desaparece la conservación de sus derechos que les confería la anterior Ley de Costas de 26 de abril de 1969 —concretamente su art. 6.3—, cediendo ante la mayor protección que, desde la Constitución, merece el demanio natural, y que a nivel legislativo se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada —Disposición Transitoria primera de la Ley de Costas—; sistema de protección que no desconoce el significado expropiatorio de las consecuencias legales del deslinde que afecta a titularidades anteriores, y que —y esto es aquí lo relevante— no impide que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial —art. 13.3 de la Ley y 29.2 del Reglamento—, para cuyo ejercicio el legislador establece un plazo especial de prescripción de cinco años, desde la aprobación del deslinde (art. 14 de la Ley)».

El Consejo de Estado, en el Dictamen 1132/96, de 13 de junio de 1996, advirtió que esta ampliación de la eficacia del deslinde comporta «una ruptura del tradicional monopolio del juez civil para conocer de cualquier cuestión relativa al dominio, aun cuando éste fuera de titularidad pública, atribuyendo a la Administración que promueve el deslinde la facultad de decidir —en vía administrativa— sobre la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al consiguiente amojonamiento, y sin que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. De este modo, la realidad extraregistral del deslinde administrativo goza del valor de enervar la presunción *iuris tantum* que confiere el Registro de la Propiedad a las titularidades inscritas, de tal forma que la realidad registral contradictoria cede en favor de la propiedad pública declarada en el acto administrativo de deslinde».

Ciertamente, como afirma CARRILLO DONAIRE, «esta extralimitada configuración del deslinde, que difiere mucho de su tradicional alcance desde que

la figura se recibiese en la Ordenanza de Montes de 1833 —por influencia del ordenamiento francés—, sitúa a la Administración en una posición impropia que no sólo se aparta —como hemos indicado— de la regulación de esta figura en la LPAP y en el RBCL sino que, a nuestro juicio, supone también una falla importante para el sistema registral inmobiliario y de la dualidad jurisdiccional que informa la competencia de los Tribunales para conocer las actuaciones administrativas dirigidas a la defensa de los patrimonios públicos, por mucho que puedan comprenderse las razones que ha compelido al legislador sectorial a predicar efectos reivindicativos de la titularidad demanial al deslinde cuando éste recae sobre bienes pertenecientes al llamado «demanio natural» (como las aguas continentales y las costas, no así las vías pecuarias)» (47).

VII. SOBRANTES DE DESLINDES DE DOMINIO PÚBLICO

La LPAP recoge este supuesto en el artículo 54, el cual se produce cuando, en un deslinde de bienes demaniales, una vez determinados los límites de dichos bienes, sobran terrenos.

En estos casos, el citado precepto, en su número primero, dispone que «los terrenos sobrantes de deslindes de inmuebles demaniales podrán desafectarse en la forma prevista en el capítulo I del título III de esta ley».

La desafectación de los bienes y derechos demaniales supone la pérdida de esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público (art. 69.1 LPAP). De este modo, el bien saldría del dominio público y, en consecuencia, dejaría de estar protegido por el régimen de demanialidad, pasando a tener la condición de bienes privados o patrimoniales de la Administración pública.

Se configura la desafectación como el único mecanismo de salida de la condición de dominio público de los bienes con tal calificación jurídica. Ello trae como consecuencia que los efectos de tal pérdida de afectación y de demanialidad no alteran el otro elemento esencial del dominio público, la titularidad pública de los bienes en cuestión, que lógicamente no se ve modificada por la desafectación, que es, en suma, una de las potestades (como es el caso también de la potestad de afectar) propias del sujeto titular público de los bienes de dominio público, y consecuencia, precisamente, de la titularidad sobre los bienes, entendida en términos más o menos amplios, en especial por lo que se refiere a los bienes de los organismos públicos (48).

(47) CARRILLO DONAIRE, J. A., *ob. cit.*, pág. 365.

(48) CLIMENT BARBERÁ, J., «Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos», en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, dir. Juan Francisco Mestre Delgado, El Consultor, Madrid, 2004, pág. 737.

Dicho esto, parece lógico que, ante la existencia de terrenos sobrantes tras el deslinde de un bien de dominio público, la consecuencia sea la desafectación de dichos terrenos, pues si el bien no es demanial, tiene que ser patrimonial.

Ahora bien, la letra del artículo 54 dice que los terrenos sobrantes «podrán» desafectarse, ¿significa ello que la desafectación es facultativa para la Administración?

Parece, y así lo ha destacado la doctrina (49), que la intención del legislador es que la desafectación, lo mismo que el deslinde, sea obligatoria, porque, como acabamos de ver, para un bien que no es de carácter demanial, la única opción posible es que sea de carácter patrimonial, de modo que la desafectación se impone como consecuencia necesaria en estos casos. La derogada LPE era clara al establecer el reconocimiento inmediato del carácter patrimonial de los terrenos sobrantes, cuando, en su artículo 122 disponía: «en los casos de deslinde del dominio público (...) los terrenos sobrantes se integrarán en el Patrimonio del Estado».

En definitiva, de lo expuesto se desprende que, cuando un bien deje de cumplir el fin público o el uso público que lo definía como demanial, quedará «materialmente» desafectado y, por ende, convertido en bien patrimonial; de ahí que el procedimiento de desafectación de los terrenos sobrantes tan sólo persiga declarar «formalmente» lo que de facto ya se ha producido antes (50).

Destaca JIMÉNEZ PLAZA (51) que el tema de los terrenos sobrantes constituye uno de los supuestos más problemáticos en materia de deslinde, pues si éste se limita con carácter general a fijar físicamente los linderos que separan un bien de la Administración del de un tercero cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación, ¿por qué la Administración, tras deslindar un bien demanial, puede decidir el destino de los terrenos que precisamente quedan fuera de ese deslinde?, es decir, ¿bajo qué título actúa la Administración sobre esos otros terrenos sobrantes del deslindado demanio público? Lo razonable, dice la autora, es pensar que, si la Administración deslinda sus bienes con el fin de protegerlos y conservarlos ante supuestas amenazas de terceros, una vez efectuado el deslinde, su ámbito de decisión se limitará justamente a gestionar el terreno deslindado, puesto que, teóricamente, sobre la otra parte no ostentará ningún derecho, ya que, si así fuera, también esos terrenos habrían quedado dentro de los márgenes del deslinde. En fin, dado que mediante el deslinde no se hacen declaraciones de propiedad sobre los bienes, ¿por qué la Administración puede adoptar, no ya

(49) JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, pág. 644, y RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *Derecho Administrativo Patrimonial*, T. I., Bosch, 2005, pág. 480.

(50) JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, pág. 644. En el mismo sentido, RODRÍGUEZ LÓPEZ, P., *ob. cit.*, pág. 480.

(51) JIMÉNEZ PLAZA, I., *ob. cit.*, págs. 645 y 646.

sobre el terreno deslindado, sino sobre los terrenos sobrantes, decisiones inherentes a la titularidad dominical, como, por ejemplo, decidir su destino?

Para solucionar este interrogante, la autora propone dos soluciones:

1.^a Reconocer que la Administración, aprovechando el acto de deslinde, lleva a cabo una autoatribución de la propiedad de los terrenos sobrantes.

La autoatribución dominical tendría naturaleza no ya expropiatoria, sino confiscatoria, al no haberse seguido procedimiento administrativo alguno; lo cual no convence a la autora, porque, ciertamente, una cosa es que la Administración actúe como juez y parte en el deslinde administrativo, y otra bien distinta es que, en el uso de esa prerrogativa exorbitante en la que decide hasta donde llegan los límites de sus bienes demaniales, se atribuya, además, a su favor la propiedad de los terrenos que sobren del deslinde, lo cual constituye una actuación arbitraria que perjudicaría los derechos legítimos de los eventuales afectados.

2.^a Concluir que la Administración está utilizando el acto de deslinde para afectar y desafectar sus bienes.

En este caso, la Administración ostentaría la titularidad dominical de todos los terrenos y utilizaría erróneamente el deslinde como mecanismo de clasificación de sus bienes en demaniales y patrimoniales, para llevar a cabo afectaciones, desafectaciones y mutaciones demaniales; solución por la que se decanta la autora, por ser la más acorde con el respeto a la propiedad privada reconocido en el artículo 33 de la Constitución Española.

Ciertamente si, como acabamos de ver, la desafectación afecta a la demanialidad de los bienes pero no altera el otro elemento esencial del dominio público, la titularidad pública de los bienes en cuestión, por ser, en suma, una de las potestades (como es el caso también de la potestad de afectar) propias del sujeto titular público, hemos de reconocer, necesariamente, que la Administración sigue siendo titular de los terrenos sobrantes. Y, a mi modo de ver, la única justificación posible para tal afirmación es partir de que la Administración utiliza el deslinde para determinar el carácter demanial o patrimonial de sus bienes, pues lo contrario implicaría que la Administración se atribuyera la titularidad de terrenos que, en realidad, no le corresponderían, lo cual iría en contra no sólo del artículo 33 de la Constitución Española, sino también del propio fundamento del deslinde administrativo, al cual se le considera como una de las facultades exorbitantes que integran la potestad de autotutela de la propiedad y posesión administrativa, permitiendo a las Administraciones públicas acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los Tribunales de Justicia, a fin de que puedan servir de forma instrumental a la satisfacción de los intereses públicos, intereses que, obviamente, no existirían en los supuestos que estamos tratando.

En cuanto a la forma de llevarse a cabo el deslinde de los terrenos sobrantes, el número 2 del artículo 54 dispone que «a estos deslindes acudirá un

representante del Ministerio de Hacienda, si la competencia para efectuarlo no correspondiese a este departamento, a cuyos efectos el órgano competente para el deslinde cursará la oportuna citación a la Delegación de Economía y Hacienda en cuya demarcación radiquen los bienes de que se trate».

Finalmente, el número 3 del citado precepto prevé la posibilidad de que el Director General del Patrimonio del Estado inste de los departamentos ministeriales y organismos públicos competentes el deslinde de los inmuebles demaniales, a efectos de determinar con precisión la extensión de éstos y la eventual existencia de terrenos sobrantes.

RESUMEN

DESLINDE ADMINISTRATIVO

Entre las facultades y prerrogativas que, para la defensa de su patrimonio, concede la Ley 33/2003 a las Administraciones públicas, está la de deslindar en vía administrativa los bienes inmuebles de los que sean titulares cuando se dan los presupuestos que la propia Ley determina.

El carácter público de estos bienes dota al deslinde administrativo de una serie de notas específicas que lo diferencian del deslinde civil y que lo configuran como una manifestación del privilegio de autotutela de las Administraciones públicas, permitiéndoles acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los Tribunales de Justicia, para que puedan llevar a cabo de forma adecuada el cumplimiento de sus fines. Esta posición de supremacía de la Administración se observa claramente en el procedimiento para realizar el deslinde.

Pero una de las cuestiones más importantes que se plantean en torno al deslinde administrativo es la de sus efectos, sobre todo en lo relativo a los derechos de los terceros, y, en consonancia con ello, a si el acto administrativo que pone fin al deslinde es suficiente para proceder a la modificación de las inscripciones registrales, pues, aun cuando

ABSTRACT

ADMINISTRATIVE SURVEYS

One of the faculties and prerrogatives that Act 33/2003 grants the government for defending public assets is the ability to take administrative action to have surveys made of government-owned immovable property when the conditions outlined in the act are met.

Because of the public nature of the property concerned, administrative surveying contains a series of specific notes that makes it different from civil surveying and turns it into a manifestation of government's privilege of self-protection, enabling government to take immediate, autonomous action to defend its property and rights without depending on the court system, so that government can do its job properly. This position of government supremacy can be observed clearly in the surveying procedure.

But one of the most important issues concerning administrative surveys is that of the effects, especially as regards the rights of third persons and, in a related matter, as regards whether an administrative act concluding a survey is sufficient grounds for amending registration entries. Even though Act 33/2003 strictly limits the efficacy of administrative surveys to the possessory realm, sector-specific legislation on coasts, water and livestock trails gives administrative

*el deslinde, según la Ley 33/2003, desen-
vuelve su eficacia en el ámbito estricta-
mente posesorio, en la legislación secto-
rial sobre costas, aguas y vías pecuarias
se le otorga una eficacia mucho mayor,
al derivarse del mismo efectos decla-
rativos de la posesión y de la titulari-
dad demanial, a la vez que se concede
al título de deslinde eficacia prevalen-
te respecto de las titularidades contra-
dictorias.*

*Finalmente, la Ley prevé el régimen
jurídico para los terrenos sobrantes tras
el deslinde, lo cual provoca no pocos
problemas, fundamentalmente respecto
del destino de los citados terrenos.*

*surveys much greater efficacy. Under this
latter type of legislation, declaratory
effects of possession and inalienable prop-
erty ownership in the public domain
may stem from administrative surveys,
and survey titles are vested with an effi-
cacy that prevails over any contradictory
titles.*

*Lastly, the act lays down the system
of rules for land left over after an ad-
ministrative survey. Such land causes no
few problems, fundamentally the problem
of what is to be done with it.*

*(Trabajo recibido el 28-5-09 y aceptado
para su publicación el 30-6-2010)*