

EFICACIA DEL TÍTULO HIPOTECARIO SOBRE PARCELAS DE ZONA MARITIMO-TERRESTRE

Especial referencia a los terrenos ganados al mar

POR

RICARDO FORNESA RIBÓ

Abogado del Estado.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. INEFICACIA DEL TÍTULO CIVIL: A) Inalienabilidad. 1) Después de la publicación de la Ley de Aguas; b) Antes de la Ley de Aguas; 2) Especial consideración de los terrenos ganados al mar. B) Imprescriptibilidad: a) Desafectación anterior a la Ley de Aguas; b) Desafectación posterior a la publicación de la Ley de Aguas; c) Naturaleza jurídica de los terrenos ganados al mar.—III. INEFICACIA DEL TÍTULO HIPOTECARIO: A) Principio de legitimación: a) Inscribibilidad de los bienes de dominio público; b) Eficacia de las inscripciones practicadas. Facultad de deslinde de la Administración. B) Principio de fe pública registral.—IV. CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN.

En el cambiante campo de la problemática jurídica aparece una cuestión de candente actualidad, actualización que se produce en función de la revalorización de la zona costera y en razón de la afluencia de corrientes turísticas; se trata de la conservación por la Administración del Estado de la demanialidad de la zona marítimo-terrestre. Hasta el momento presente, la legislación protegía amplia y suficientemente la conservación de la mencionada zona; no obstante, tales normas protectoras han quedado totalmente desfasadas al recibir el impacto de una alteración en el mercado inmobiliario, que ha producido una insuficiencia circunstancial en la oferta de parcelas edificables; como consecuencia de la situación mencionada, se han realizado una serie de operaciones de nula procedencia jurídica, tendentes a aumentar la posibilidad de esta oferta y que pue-

den concretarse en dos posiciones: el aumento de parcelas anteriormente existentes, colindantes con la zona marítimo-terrestre y en perjuicio de ésta, y la creación *ex novo* de parcelas situadas totalmente dentro de la repetida zona. Tales adquisiciones, si bien en principio se producen mediante una actuación cuasi delictuosa, llegan a situaciones de una apariencia jurídica protegible, máxime cuando se otorgan enajenaciones a terceros, en quienes concurre totalmente el requisito de buena fe en sus adquisiciones.

En general, se actúa por parte del usurpador mediante una deformación de la naturaleza propia de la zona marítimo-terrestre, ya sea mediante aterramientos artificiales, posterior plantación de arbustos de crecimiento rápido o consiguiente petición de deslinde administrativo, que puede en muchos casos beneficiarles —por desconocimiento, por parte de la Comisión de deslinde, de la modificación producida artificialmente sobre la parcela usurpada—; en otras ocasiones se producen directamente aprovechamientos sobre parcelas de terrenos ganados al mar, y en otras, simplemente se basa la usurpación en modificaciones de linderos, como ya quedó dicho anteriormente, de fincas colindantes con la zona marítimo-terrestre.

Tales operaciones generalmente fundan su apariencia jurídica en adquisiciones antiguas, anteriores a la Ley de Aguas, y consiguientemente a la de puertos, en usucapiones consolidadas sobre terrenos que se pretende están desafectados del uso público y asimismo de la vestidura que les ofrece la inmatriculación registral, conseguida fácilmente mediante modificaciones catastrales u operaciones múltiples de ventas simuladas, que consiguen su acceso al Registro de la Propiedad a través del procedimiento del artículo 205 de la Ley Hipotecaria y aun del artículo 206, pues algunas Corporaciones públicas no son ajenas a tan lamentable actuación.

En muchas ocasiones puede argüirse que la actividad de los particulares no es contraria al interés general, por cuanto en numerosas playas de gran profundidad el particular consigue, mediante un mejor aprovechamiento o un adecuado saneamiento de la zona interior, la revalorización de lo que es verdaderamente playa, efectos que indudablemente no consigue la Administración del Estado, en razón de su congénita lentitud; no obstante, lo expuesto no es óbice para que la Administración del Estado persiga la defensa del dominio público para una más adecuada protección del interés general, por cuanto la falta de regulación de tales apropiaciones indudablemente conduce a situaciones abu-

sivas, y por otra parte, caso de que se admitiera la postura de que los particulares puedan conseguir situaciones de aprovechamiento más eficaces que la Administración sobre determinadas parcelas de zona marítimo-terrestre, y en especial de «terrenos ganados al mar», sería preciso, con carácter previo, la regulación de tales aprovechamientos mediante la práctica de deslindes de oficio masivos y posteriores enajenaciones, para evitar que las adquisiciones se fundaran simplemente en razones de oportunismo y en muchos casos de pura picaresca.

Por otra parte, es necesario poner de manifiesto que actualmente también es posible el aprovechamiento de los bienes de dominio público por los particulares, mediante autorizaciones y concesiones y con el consiguiente pago de un canon de ocupación, lo cual en cierto modo evita el hecho de que puedan quedar sin las necesarias obras de saneamiento gran parte de las parcelas situadas en la zona marítima.

Como hemos dicho anteriormente, los argumentos generalmente utilizados por los usurpadores de la zona marítimo-terrestre consisten en la eficacia de sus títulos de adquisición por ser anteriores a la publicación de la Ley de Aguas o por tener su origen en la consolidación de situaciones de usucapión sobre porciones desafectadas del uso público. Generalmente se pretende amparar a la vez la apropiación a través de la protección que ofrecen los principios hipotecarios de legitimación y de fe pública registral; tales fundamentaciones jurídicas deben ser objeto de consideración, separada e independiente cada una de ellas a la luz de las disposiciones legales vigentes, de la jurisprudencia y aun de los antecedentes que nos ofrece la legalidad anterior.

No obstante, antes de entrar en el examen directo de los problemas mencionados, es necesario hacer presente que la Administración del Estado, a través de sus órganos de defensa, en el trámite de los litigios que pudieran producirse como consecuencia de las usurpaciones a que nos venimos refiriendo y dado el carácter puramente civil de éstas, con la consiguiente limitación de las posibilidades probatorias, se enfrentará con un litigante, que, aun cuando por su actuación no incide en el ámbito criminal, pone de manifiesto una ausencia total de ética en su proceder, que le llevará de la mano a utilizar instrumentos probatorios, que en ningún caso están, ni pueden estar, al alcance de la Administración; esta disgresión nos lleva indudablemente a la conclusión de que las normas y presunciones establecidas en defensa de tales bienes y su necesaria interpretación amplia, vienen en cierto modo a compensar la falta de pruebas que tiene su origen en el hecho de que la posesión y

el uso público de los bienes demaniales se extingue, en muchas ocasiones, en su pura potencialidad.

INEFICACIA DEL TÍTULO CIVIL.

Como se dijo inicialmente, la fundamentación del usurpador de parcelas de zona marítimo-terrestre (e insistimos en esta denominación, porque aun cuando no concurre el requisito de violencia, que tipifica el delito de usurpación en nuestro Código penal, la situación jurídica de quien se apropia de las citadas parcelas debería indudablemente calificarse como delictuosa, dado que opera sobre una variación de linderos naturales o modificación de las condiciones propias de un terreno, que por determinación de Ley atribuyen el dominio a persona determinada, la Administración) consiste generalmente en la defensa de su título de adquisición, estimando que el mismo es eficaz por haberse producido con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas, o se funda en la adquisición por usucapión de parcelas desafectadas del uso público.

A) *Inalienabilidad.*

a) *Después de la publicación de la Ley de Aguas.*

La fundamentación de la eficacia de la adquisición de una parcela de zona marítimo-terrestre en función de que se produjo con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas, se basa en el hecho de que la calificación de la zona marítimo-terrestre como bien de dominio público, y en consecuencia inalienable e imprescriptible, no aparece hasta la publicación de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, aun cuando algunos, olvidando las definiciones que en aquella se contienen, pretenden limitar su establecimiento a la posterior legislación de Puertos de 7 de mayo de 1880.

Efectivamente, en la legislación de Aguas anteriormente citada y en el articulado de la misma se definía la zona marítimo-terrestre en idéntica forma que posteriormente se determinó en la legislación de Puertos, también citada, y en la ulterior de Puertos de 19 de enero de 1928; transcribimos a tal efecto únicamente las disposiciones contenidas en el articulado de la vigente Ley de Puertos, por cuanto su contenido es en realidad idéntico al de la legislación anterior; el artículo 1.º, apartado 1.º, dispone que «la zona marítimo-terrestre, que es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar

en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales en donde no lo sean...», y el artículo 2.º establece que «son de dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar...». Tales terrenos se consideran de «dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que corresponden a los particulares».

O sea, que se definen como terrenos de dominio público, integrantes de la zona marítimo-terrestre, por una parte, aquellos a los que alcance el efecto de las mareas y del oleaje, que será lo que podríamos denominar con carácter propio y auténtico de zona marítimo-terrestre, y por otra parte, las accesiones y aterramientos que ocasione el mar, los cuales se califican también como bienes de dominio público y como integrantes de la zona marítimo-terrestre, aunque en realidad no reúnan las condiciones propias de aquélla, dado que no presentan las características y circunstancias de la misma, ni la esencial de uso público, por cuanto el propio fenómeno natural que le dió su condición de terreno ganado al mar, al modificar su naturaleza, provocó la posibilidad de su desafectación del uso público. En su consecuencia, la repetida zona, por ser de dominio y uso público, goza de todos los privilegios y presunciones que existen para la protección de los bienes demaniales, todo ello sin perjuicio de los derechos que sobre la misma correspondan a los particulares.

Precisamente utilizando una, a nuestro modesto entender, inadecuada interpretación de la frase últimamente citada, quien se apropia de una parcela de la zona marítimo-terrestre pretende fundamentar sus derechos en la consideración de que el propio legislador admite la posibilidad de una adquisición eficaz con anterioridad a la legislación citada, ya que exceptúa del carácter de dominio nacional y uso público los derechos correspondientes a particulares, que no deben perjudicarse.

A tal efecto, es necesario hacer una distinción entre las adquisiciones que ostentan título de antigüedad superior a la legislación citada, y aquellos cuyas adquisiciones se han producido con posterioridad a la misma. Respecto a estos últimos, resulta evidente la ineficacia del título de adquisición que tenga como causa una enajenación, dado que resulta incuestionable la extracomercialidad del bien que por ser de dominio público es inalienable, y así la legislación citada y el Código civil en su artículo 339; en su consecuencia, las enajenaciones se habrían producido con infracción manifiesta de una disposición clara y terminante de la Ley y, por tanto, estarían viciadas de una nulidad absoluta, en aplicación simplemente del artículo 4.º del título preliminar del Código civil.

Evitamos todo comentario sobre la procedencia de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, por cuanto no es materia propia de este pequeño estudio, aun cuando no podemos evitar reflejar la constancia de que tal condición se impone a los citados bienes, no sólo en defensa del patrimonio de los bienes de uso público, sino también para una adecuada protección del interés general, que exige el mantenimiento del uso público sobre las parcelas de la zona marítimo-terrestre, y que tal inalienabilidad, para mayor prueba de la nulidad que vicia las enajenaciones que contra la misma se hubiera producido, tiene un doble fundamento: la propia de los bienes de dominio público y la que es consecuencia de la prohibición de enajenar, que se establece en relación a las propiedades y derechos del Estado, sin que tal enajenación se hubiera autorizado previamente mediante Ley, según el artículo 6.º de la Ley de Contabilidad y Administración del Estado de 1 de julio de 1911, según CLAVERO ARÉVALO y GARRIDO FALLA (1), cuyo inmediato efecto es, naturalmente, el de producir la absoluta ineficacia de los actos realizados infringiendo esta doble prohibición.

El particular no puede enajenar porque no es el titular del derecho que se pretende enajenar, y la Administración no puede enajenar sin un previo procedimiento de desafectación y cumpliendo un laborioso trámite de autorizaciones.

Precisamente, en virtud de lo dicho, el aspecto más importante de la eficacia del título civil que el particular puede esgrimir ante la Administración del Estado es el relativo al estudio de la validez de las adquisiciones operadas con anterioridad a la vigencia de la legislación citada, por cuanto tales adquisiciones fundamentan su validez en el hecho de que la naturaleza de la zona marítimo-terrestre, su condición de bien de dominio público y su inalienabilidad se fijan por la Ley de 1866, estableciendo un respeto a las situaciones jurídicas de los particulares, adquiridas y consolidadas con anterioridad a la vigencia de las repetidas disposiciones.

A tal efecto es preciso señalar previamente que el respeto al derecho de los particulares establecido en la Ley incuestionablemente debe referirse a la existencia de aprovechamientos reglados en virtud de autorizaciones o concesiones, o a la existencia de derechos de dominio reales, como consecuencia de un fenómeno natural contrario al previsto por la

(1) CLAVERO ARÉVALO, en su estudio *La inalienabilidad del dominio público*, publicado en el número 25 de esta REVISTA, pág. 56, y GARRIDO FALLA, en su *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, pág. 458.

Ley, o sea, que mediante erosión, movimiento de tierras, etc., se hubiera producido una ampliación o introducción del mar sobre el territorio nacional, produciendo a su vez una ampliación de la zona marítimo-terrestre sobre terrenos que en todo momento fueron de propiedad particular, y por ello el hecho de que se salvan los derechos adquiridos por particulares no impone necesariamente la interpretación de que tal norma deba referirse a la validez de adquisiciones privadas sobre parcelas de lo que siempre constituyó playa o zona marítimo-terrestre.

b) *Antes de la Ley de Aguas.*

En cuanto a la posibilidad de que hubiera sido adquirida con eficacia una parcela de la repetida zona con anterioridad a la Ley de Aguas, resulta totalmente evidente la imposible validez de tal negocio jurídico ante el simple examen de la legalidad vigente con anterioridad a la citada Ley; y así vemos que en el propio Derecho Romano, Instituciones, libro II, título I, número 1.º, se establece que «son comunes a todos las playas»; en el número 3.º se determina que «se entiende por playa del mar todo espacio hasta donde llegan las mayores oleadas en invierno»; en el apartado 5.º se establece que «es igualmente público, por derecho de gentes, el uso de las playas como del mismo mar»; y en el Digesto, libro I, título VIII, se establece que, «ciertamente, por derecho natural son comunes a todos el aire, el agua corriente, el mar y sus riberas», y posteriormente, en el propio Digesto, en el libro XLIII, título VIII, se establece el interdicto «ne quid in loco publico vel itinere fiat» para la defensa del uso público de la playa del mar.

En Derecho catalán y en el resumen de las disposiciones del derecho real posteriores al decreto llamado de Nueva Planta, formulado por BACARDI, se establece en su artículo 431 el carácter de uso público del mar y sus playas, y expone en el 436 la imposibilidad de la existencia de un derecho particular sobre las mismas, mediante cita de las disposiciones en donde halla su origen: Instit., 1, 2, 4 et 5 de rer, divis. Leyes 2, 3 y 6, tit. 28, part. 3.ª, y Real Orden de 24 de mayo de 1853, 1, 19 D. de flum. et ne quid. in flum. L. 8, tit. 28, part. 3.ª Simplemente, BROCA-AMELL (2) admite la posibilidad, en virtud de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1863, de que siendo el Rey administrador de los bienes e intereses del Estado y siendo su legítimo representante, podía hacer concesiones, siendo un hecho reconocido que

(2) BROCA-AMELL, *Derecho civil catalán*, pág. 169.

el Real Patrimonio ha estado en posesión no contradicha de otorgar a enfiteusis terrenos de las playas de Cataluña.

CLAVERO ARÉVALO (3) expone que, a pesar de la expresión, ISKROW (quien «estimaba que después de unos estudios de BARKHAUSEN, debe considerarse que la teoría del dominio público es una creación de la ciencia y de la jurisprudencia francesas»), existen innumerables motivos y razones para concluir que la idea del dominio público, incluyendo indudablemente la zona marítimo-terrestre y regulando asimismo los instrumentos procesales adecuados para la defensa del mismo, aparece ya en forma clara e incontestable durante el período de legislación justiniana; a tal efecto cita una amplia relación de disposiciones de Derecho Romano y de estudios que sobre el tema de referencia han realizado autores como LÓPEZ RODÓ, BIONDI, DE VALLÉS, RICA BARBERIS, DUEZ y otros, cuyo detalle estimamos innecesario en el presente estudio, por cuanto excede del modesto fin que le atribuimos, pero demuestran exhaustivamente la forma definitiva en que se configuran los bienes de dominio público, su alcance, su contenido y sus requisitos en aquella época y que se presentan con una identidad total con la legalidad contemporánea.

Durante la Edad Media, y siguiendo el citado estudio de CLAVERO ARÉVALO, se mantiene idéntico contenido y significación en relación a bienes demaniales, conservando su condición de uso público, prohibiendo su enajenación y exceptuándolos de la prescripción, constituyendo cita fundamental a este respecto la Ley II, tít. 18 de la Partida III, las Leyes III, VI, IX, XI y XIX de los propios título y Partida, en que se relacionan los bienes de dominio público, incluyendo las playas, definiendo el alcance de las mismas e imponiendo la condición de inalienabilidad e imprescriptibilidad a los bienes de dominio público.

c) *Especial consideración de los terrenos ganados al mar.*

Queda solamente por examinar la especial situación de las parcelas de zona marítimo-terrestre que han quedado aparentemente desafectadas del uso público, por deformación de su naturaleza, al convertirse en terrenos ganados al mar y perder en consecuencia su condición de playa. En principio, pudiera dar la impresión de que tal pérdida de naturaleza podía acarrear la desafectación de las parcelas objeto de tal fenómeno del uso público, y consiguientemente quedarán convertidas en

(3) CLAVERO ARÉVALO, en el número 25 de esta REVISTA, *La inalienabilidad del dominio público*, pág. 14.

bienes mostrencos, bienes de propios o en bienes de propiedad privada susceptibles de usucapión, dado que no eran objeto del uso público que les confería su condición de imprescriptibles; no obstante tal conclusión lógica e indiscutible con referencia a los restantes bienes de dominio público, no puede ser admitida en relación a las parcelas de la zona marítimo-terrestre, por cuanto son objeto de especial regulación, que pasamos a estudiar a continuación, las porciones desafectadas del uso público en las riberas del mar, al convertirse por acción de fenómenos naturales en terrenos ganados al mar.

Efectivamente, la Ley de Puertos regula especialmente tales parcelas objeto de desafectación, estableciendo que las mismas seguirán considerándose como parte integrante de la zona marítimo-terrestre hasta el momento en que, practicado el deslinde administrativo en forma, se separen e independicen, por acción de la Administración, de lo que resultare ser zona marítimo-terrestre actual, y entonces, si no fueren atribuidas a cubrir las necesidades de algún servicio público, se producirá la transferencia al Ministerio de Hacienda, a partir de cuyo momento quedarán formalmente desafectados, convertidos en bienes de propios de la Administración del Estado, y, en su consecuencia, enajenables y prescriptibles, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de Puertos.

Esta conclusión viene confirmada por la publicación del texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 24 de diciembre de 1962, mediante Decreto de 15 de abril de 1964. Si bien la materia propia de la citada Ley la constituyen los bienes patrimoniales del Estado, dedica varios artículos a la regulación de las normas que deben presidir la inspección de los bienes demaniales, sus fórmulas de desafectación, otorgamiento de concesiones y autorizaciones en relación a los mismos, etc., siendo los aspectos más interesantes en relación al tema tratado la derogación de los normas contenidas en el Reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928, en lo relativo a los terrenos ganados al mar, y la disposición contenida en el artículo 123 del texto articulado de referencia, en la que se establece que los bienes demaniales desafectados del uso público conservarán su carácter hasta su recepción formal por el Ministerio de Hacienda. Los artículos 223 y siguientes del Reglamento del Patrimonio del Estado de 5 de noviembre de 1964 reflejan en idénticos términos la misma norma.

No obstante lo dicho, es preciso reconocer que plantean un especial problema las adquisiciones realizadas con anterioridad a la vigencia de

La Ley de Puertos en relación a los citados terrenos desafectados del uso público como consecuencia de fenómenos naturales, dado que en el momento en que se produjo la desafectación perdían su condición de dominio público y no eran objeto de la especial regulación que anteriormente hemos citado. A pesar de lo dicho, tales terrenos tampoco podían ser objeto de enajenación, por cuanto pertenecían al Patrimonio del Estado y tenían regulada minuciosamente su forma de transmisión; en todo caso, podrían haber sido objeto de usucapión, según estudiaremos posteriormente.

Dentro de este apartado estudiaremos lo que estimamos adecuada interpretación de la frase convenida en el artículo 7.º de la Ley de Puertos y que ha sido frecuentemente esgrimida por los particulares en litigios frente a la Administración del Estado para fundamentar la procedencia legal de la existencia de propiedades particulares en la tantas veces citada zona marítimo-terrestre; en dicho artículo se establece: «Los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre están sometidos...»; de la expresión citada deducen los pretendidos titulares de las parcelas de la zona marítimo-terrestre que el propio legislador admite la posibilidad de la existencia de tales derechos de propiedad privada sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre.

Contrariamente, a nuestro entender, tal expresión no ampara ni reconoce la existencia de tales derechos de propiedad privada, sino que viene a regular simplemente las servidumbres marítimas sobre terrenos de propiedad privada que se hallen en las circunstancias mencionadas, colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre», y tal situación puede darse y se da efectivamente en numerosas ocasiones, sin que ello imponga necesariamente la titularidad dominical privada sobre las playas del mar, y así podemos mencionar, a título de ejemplo, la existencia de parcelas de dominio privado situadas en acantilados sobre el mar colindantes con el propio mar, y en las que la zona marítimo-terrestre, por la perpendicularidad del acantilado, se reduce prácticamente a cero, islotes en las propias playas de terrenos de mayor elevación, a los que no alcanza el oleaje, e incluso títulos de dominio privado adquiridos formalmente mediante la previa desafectación y reglamentaria enajenación por la Administración del Estado, sin perjuicio de la posibilidad, antes brevemente apuntada, de usucapiones sobre terrenos ganados al mar, consolidadas con anterioridad a la vigencia de la Ley de Puertos. Por lo demás, la propia jurisprudencia del Tribunal Su-

premo, y así, entre otras, la sentencia de 2 de enero de 1960, establece que cuando en la descripción de una finca se hace referencia a la existencia de un linde con el mar, debe entenderse que tal linde está constituido por la playa o por la zona marítimo-terrestre, sea pequeña o grande la extensión que deba darse a la mencionada zona, pues, argumenta nuestro más Alto Tribunal que, de lo contrario, cualquier imprecisa descripción de linderos podría perjudicar la conservación del uso público de las playas.

Podemos concluir, pues, que el particular no puede vender, por cuanto no ostenta titularidad alguna sobre la zona marítimo-terrestre; no la puede ostentar, porque desde tiempos remotos, y por determinación legal es inalienable; la Administración no puede enajenar, salvo en el caso de que se haya seguido un laborioso proceso de desafectación y venta que, naturalmente, no se ha producido, en los casos de apropiación a que venimos refiriéndonos, y tampoco es posible la venta en virtud de un hecho previo de desafectación natural, dada la especial regulación de los «terrenos ganados al mar», salvo en los casos en que se haya seguido el procedimiento legal previsto, o sea, deslinde administrativo, cesión al Ministerio de Hacienda y posterior enajenación como bienes propios del Estado, y sólo en estos casos de enajenaciones válidas y realizadas con arreglo a derecho, o en los ya citados de avance de la línea del mar con pérdida de terrenos, pueden producirse derechos de los particulares sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre, que tengan su origen en títulos adquisitivos que no sean la usucapión y que deban ser respetados por la Administración.

B) *Imprescriptibilidad.*

Como hemos dicho anteriormente, otra de las condiciones que caracterizan los bienes de uso público es la de su *imprescriptibilidad*; tal carácter ha venido atribuyéndose a los bienes de dominio público, no sólo por la legalidad vigente, sino también por la anterior, y así, existen numerosas normas en los textos de Derecho romano y medieval que establecen el efecto mencionado, y cuya cita estimamos innecesaria, por cuanto en general coincide con la expuesta al referirnos a la inalienabilidad. Por tanto, desde tiempo inmemorial los bienes de dominio público, precisamente por su destino al uso público, que supone el uso constante e ininterrumpido, no pueden ser objeto de usucapión, y en su consecuencia, nadie puede ostentar legítimamente el citado título de adquisición sobre un bien de dominio público, y así de zona marítimo-

terrestre. El problema, en todo caso, puede plantearlo la existencia de usucapiones consolidadas con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas sobre parcelas de terrenos ganados al mar.

a) *Desafectación anterior a la Ley de Aguas.*

A tal efecto resulta preciso distinguir tres situaciones distintas: las desafectaciones de terrenos de uso público en la zona marítimo-terrestre con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas y respecto a las que se hubieran producido estados posesorios continuados, hasta consolidar un derecho de usucapición en favor de su poseedor y antes de la vigencia de la citada Ley. El período posesorio estimamos que siempre deberá ser de treinta años, no sólo en la región catalana, en la que, de acuerdo con su compilación de Derecho civil especial y de acuerdo con la legislación foral anterior, siempre ha sido el plazo prescriptivo único para los inmuebles, sino también en los territorios sujetos a derecho común y a las demás legislaciones forales, por carecer el poseedor usucapiente de los requisitos necesarios exigidos por la Ley para gozar de los períodos prescriptivos reducidos que en la misma se establecen.

Respecto a esta primera situación, entendemos que es necesario concluir que los derechos de los titulares usucapientes son válidos y eficaces, y, por tanto, en perjuicio de la titularidad de la Administración pública, dado que durante el transcurso del período de prescripción no existía norma alguna que protegiera la conservación de los terrenos desafectados. Otra situación sería la que plantea un estado posesorio iniciado sobre terrenos desafectados con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas (anterioridad que referimos a ambos hechos, el de la desafectación y el de la iniciación de la posesión), y respecto a los que la consolidación de la usucapición, o sea, el transcurso de los treinta años de prescripción, alcanzara su término con posterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas; respecto a tales situaciones, estimamos también necesario concluir que también son válidos y eficaces los derechos de los titulares usucapientes, por cuanto al producirse la desafectación, como hemos dicho antes, ésta no había sido objeto de regulación expresa, y, por tanto, el simple y puro hecho de la desafectación imponía la pérdida de la condición de bien de dominio público en la parcela que fuese objeto de tal transformación, convirtiendo el terreno desafectado en bien de dominio privado de una forma definitiva, y en su consecuencia, susceptible de *possesio ad usucapionem*, sin que la posterior publicación de la Ley de Aguas y la Ley de Puertos pudiera tener el efecto retroactivo de modificar aquella situación, siendo consiguientemente vá-

lidas las usucapiones procudidas sobre tales fincas, dada su condición de dominio privado.

b) *Desafectación posterior a la publicación de la Ley de Aguas.*

Finalmente, la tercera situación es la relativa a desafectaciones producidas con posterioridad a la publicación de la legislación tantas veces citada, las cuales en forma alguna pueden ser objeto de usucapación, por cuanto mantienen las citadas parcelas la condición de bien de dominio público hasta el momento en que, practicado deslinde administrativo en forma de la porción de zona marítimo-terrestre correspondiente, se produce la cesión al Ministerio de Hacienda de los terrenos ganados al mar, momento en que se opera sobre los mismos la transformación de bienes de dominio público en bienes de propios y, por tanto, prescriptibles. Naturalmente, a partir de este momento son susceptibles de adquisición por usucapación.

Se podría hablar de una cuarta situación, cual sea la de aquellos terrenos cuya desafectación se haya producido con anterioridad a la vigencia de la legislación tantas veces citada y respecto a los que el estado posesorio, tendente a la prescripción adquisitiva, no se hubiera iniciado hasta después de la publicación y vigencia de aquellas leyes; en puridad de doctrina, deberíamos estimar que la desafectación se produjo en forma válida y eficaz, y en consecuencia, tales parcelas perdieron la condición de bien de dominio público en forma total y definitiva y con arreglo a derecho, por cuanto consideramos que tales normas no tienen efectos retroactivos, y que, por tanto, los derechos del Estado sobre las mismas son susceptibles de prescripción extintiva; no obstante, debemos reconocer que tal situación es extraordinariamente anómala, y que en el improbable caso de haberse producido, sería difícilmente susceptible de prueba la veracidad y realidad de las fechas de desafectación y de iniciación de estados posesorios.

c) *Naturaleza jurídica de los terrenos ganados al mar.*

Resulta obligado en este punto insistir brevemente sobre la naturaleza jurídica y condición de los terrenos ganados al mar; entendemos que su situación no es la propia de los bienes de dominio público objeto de desafectación por su naturaleza, fenómeno denominado por la doctrina degradación (4), por cuanto mantiene el carácter de bien de dominio público y la titularidad del mismo, a pesar de haberse producido el fe-

(4) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, pág. 458.

nómeno de la desafectación, ni es una simple mutación demanial, ya que no existe una afectación a fin distinto —apunta en cierto modo GARRIDO FALLA en su obra citada la situación expuesta, aun cuando no concluye que puede tratarse, como, a nuestro modesto entender, efectivamente se trata, de una tercera categoría creada por determinación legal dentro de las modificaciones de la afectación—, o, como dice GARCÍA-TREVIJANO (5), de un nuevo caso de disociación entre titularidad y afectación. En el supuesto de referencia, subsiste la titularidad y la demanialidad, a pesar del hecho evidente de la desafectación.

Aun admitiendo la tesis de GARCÍA DE ENTERRÍA (6), de que al producirse la desafectación de los bienes de dominio público, o la degradación de los mismos, si lo son por su naturaleza, de hecho y sin formalidad alguna, es posible, a pesar de su proclamada imprescriptibilidad, la prescripción de aquéllos mediante posesiones iniciadas al tener lugar una u otra de las formas de *ex publicatio* citadas, tal efecto no es admisible respecto a los terrenos ganados al mar, en los que su condición demanial no depende de su naturaleza, ni del uso público, sino que se determina por definición legal. El dictamen del Consejo de Estado que cita el autor (5.127, de 14 de diciembre de 1949) se refiere a un caso de concesión para desecación de marismas, supuesto distinto del que estudiamos.

INEFICACIA DEL TÍTULO HIPOTECARIO.

Como hemos apuntado al principio de este breve estudio, los pretendidos titulares de parcelas de zona marítimo-terrestre, además de esgrimir los títulos civiles que estiman eficaces para la defensa de su propiedad frente a la Administración del Estado, procuran reforzar la protección de los mismos buscando el amparo de los principios que les ofrece la legislación hipotecaria. A tal efecto, estudiaremos separadamente la eficacia del Registro respecto al hecho simple de la inmatriculación en relación a parcelas de la zona marítimo-terrestre, y posteriormente la eficacia del principio de la fe pública registral, o sea, la del título del tercero hipotecario sobre parcela de zona marítimo-terrestre.

(5) GARCÍA-TREVIJANO, *Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español*, págs. 24 y sigs.

(6) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, págs. 116 y sigs. y 141 y sigs.

A) *Principio de legitimación.*a) *Inscribibilidad de los bienes de dominio público.*

Para el estudio de la eficacia del citado principio resulta preciso determinar previamente la posibilidad de inscripción de los bienes de dominio público. Según la Ley Hipotecaria (arts. 2.º de la Ley y 5.º del Reglamento), no son susceptibles de inscripción los derechos reales sobre bienes inmuebles que estén fuera del tráfico jurídico, y en su consecuencia, los bienes de dominio público, por estar fuera del comercio de los hombres, no tienen acceso al Registro de la Propiedad, y así estima ROCA SASTRE (7) que la zona marítimo-terrestre no puede ser objeto de inscripción, «pues su adscripción a fines de carácter público los sitúa fuera del comercio de los hombres, haciéndolos inalienables e imprescriptibles, llevando en su destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad, de manera que en ellos es completamente superflua su inscripción», o, como dice GERÓNIMO GONZÁLEZ, «el Estado, más que dueño, goza de una situación especial, en razón de las garantías objetivas, que distinguen netamente el dominio público de los derechos reales corrientes, el *imperium* absorbe el *dominium*, el Estado no tiene un derecho dominical normal, por cuanto carece del *ius utendi*, pues el uso es de todos; del *ius fruendi*, pues no percibe frutos, y del *ius disponendi*, pues son inalienables».

GARRIDO FALLA, en su *Tratado de Derecho administrativo* (8), expone a este respecto que se trata de un caso de imposibilidad de inscripción registral y no de un simple caso de innecesariedad de inscripción, pues entiende que la publicidad del uso público es superior y de tipo distinto a la del Registro de la Propiedad; por otra parte, resultan innecesarias tales disquisiciones, por cuanto el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario excluye expresa y terminantemente los bienes de dominio público relacionados en el artículo 339 del Código civil —entre los que naturalmente aparece la zona marítimo-terrestre— de la inscripción. A tal respecto plantean nuevamente un problema de interpretación los terrenos ganados al mar. Entendemos, y siguiendo la clasificación anteriormente expuesta, que si la desafectación de los mismos del uso público es anterior a la vigencia de la Ley de Aguas, son susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad, dado que, como se dijo, han

(7) ROCA SASTRE. *Derecho hipotecario*, tomo II. pág. 189.

(8) GARRIDO FALLA, ob. cit.

perdido eficazmente su condición de bienes de uso público, han entrado en el comercio de los hombres y consiguientemente pueden existir sobre los mismos derechos reales privados, válidos e inscribibles. Si la desafectación es posterior al repetido período, no son susceptibles de inscripción hasta el momento en que se haya realizado su desafectación en forma y con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Puertos.

b) *Eficacia de las inscripciones practicadas. Facultad de deslinde de la Administración.*

No obstante la expresa exclusión de tales bienes del Registro de la Propiedad, se produce efectivamente su inscripción en el mismo por particulares utilizando cualquiera de los procedimientos inmatriculadores que les ofrece la Ley Hipotecaria; generalmente se viene utilizando el artículo 205 y aun de Corporaciones públicas, mediante la utilización del artículo 206 de la propia Ley Hipotecaria. Tales inmatriculaciones, según establece el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, 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. O sea, que producida la inmatriculación, la Administración pierde la acción directa que le ofrece la facultad de deslinde administrativo, y en el caso de que intente la protección de sus derechos y la recuperación de la posesión, debe acudir ante los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria, suplicando tal recuperación, juntamente con la cancelación de las inscripciones registrales producidas en favor de particulares, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

En la práctica de los deslindes administrativos, brevemente regulados en la Ley y Reglamento de Puertos, en la Real Orden de 14 de mayo de 1902, Real Orden de 7 de febrero de 1905, Orden Circular de 26 de abril de 1935 y Orden Circular de 23 de julio de 1957, persigue únicamente la Administración la determinación de un estado físico, en cuanto a la naturaleza de los terrenos objeto de deslinde, y la de un estado facticio, o sea, la posesión de los mismos, sin que en ningún caso, en el ejercicio de esta facultad de deslinde, le esté atribuida competencia para determinar y enjuiciar la titularidad dominical de los bienes deslindados, la cual compete exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Pero aun en el uso y ejercicio de esta facultad de determinación de un estado posesorio, viene limitada la Administración por los efectos del principio de legitimación hipotecaria de que gozan los titulares registra-

les, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 y concordantes con la Ley Hipotecaria, y, consiguientemente, si en la práctica de un deslinde en la zona marítimo-terrestre aparece una parcela de playa inscrita a favor de un particular en el Registro de la Propiedad, la Administración no sólo no puede combatir de por sí la titularidad de aquél, sino que incluso debe respetar el estado posesorio del mismo, el cual sólo puede ser atacado, como ya hemos dicho, ante la jurisdicción ordinaria; a tal efecto existe abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, y así citaremos, a título de ejemplo, las sentencias de 20 de enero de 1913, 24 de febrero de 1913, 11 de enero de 1918, 14 de diciembre de 1923, 18 de junio de 1930, 26 de noviembre de 1956, 30 de enero de 1958, 24 de junio de 1959, 7 de julio de 1960, 12 de noviembre de 1962, etc., en las que reiteradamente y en aplicación de los citados artículos 1.º y 38 de la Ley Hipotecaria, impone a la Administración, en el ejercicio de su facultad de deslinde de la zona marítimo-terrestre, el respeto al estado posesorio, amparado por la inscripción registral.

Caso especial se plantea en las inscripciones operadas mediante el procedimiento inmatriculador, que ofrece el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, en los que al practicarse el deslinde administrativo, aún no han transcurrido los dos años exigidos por el artículo 207 de la propia Ley para actuar eficazmente el principio legitimador hipotecario contra terceros; en tales casos, estima el Tribunal Supremo (sentencia de 7 de julio de 1960) que el deslinde realizado puede perjudicar válidamente al titular hipotecario en su estado posesorio, por cuanto no goza de la presunción posesoria del artículo 38 (9).

Otro caso especial es el que plantea la identificación real de las fincas, que en numerosas ocasiones presentan gran dificultad y respecto al que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en el sentido de que al practicarse el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre, si apareciere una parcela de propiedad privada enclavada dentro de la repetida zona o que de alguna manera afectara a ésta y los derechos de su titular estuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad, si no fuere efectiva y claramente identificada se atribuirá en el deslinde la posesión a la Administración, trasladándose al particular la posibilidad de acudir a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria en defensa de su derecho (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1944).

(9) Comentarios a la sentencia citada de los «Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado», tomo I, pág. 787.

Si la existencia de la inscripción produce, según hemos visto, una disminución de la posibilidad de defensa de la Administración del Estado en el ámbito administrativo, entendemos que cuando se trata de una primera inmatriculación, aun cuando el titular inscrito goce de la protección de principio legitimador o de una inscripción ulterior, en que por ser la transmisión operada a título lucrativo no haya aparecido la figura del tercero hipotecario, la capacidad de defensa de la Administración del Estado ante los órganos de la jurisdicción ordinaria es total, por cuanto es evidente que una primera inscripción o, mejor dicho, el efecto del principio legitimador registral no puede amparar en forma alguna y en perjuicio de un tercero, cual es la Administración del Estado, los títulos de adquisición de aquél, teniendo en cuenta el carácter de los bienes sobre los que recae, que por ser inalienables e imprescriptibles, no pueden haber sido objeto de adquisición válida, sin que la fuerza del Registro pueda subsanar ni convalidar la nulidad absoluta de aquellas adquisiciones (art. 33 de la Ley Hipotecaria).

A pesar de lo dicho y en razón de las dificultades que para la defensa del interés público se presentan a la Administración del Estado, resultaría conveniente una modificación del articulado de la Ley Hipotecaria regulador de las inmatriculaciones, particularmente de los procedimientos establecidos en los artículos 205 y 206 de la Ley Hipotecaria, en el sentido de que para la inmatriculación de fincas colindantes con bienes de dominio público, y en atención de que en la mayor parte de los casos constituyen verdaderas usurpaciones, resultara precisa la notificación o citación personal y directa, además de las publicaciones que actualmente se exigen a las Abogacías del Estado o, cuando menos, a las Jefaturas de Puertos de las provincias correspondientes.

B) *Principio de fe pública registral.*

Mayor dificultad parece plantear la defensa de las parcelas de zona marítimo-terrestre que, apropiadas por particulares, no sólo son objeto de posesión y disfrute y han tenido acceso al Registro de la Propiedad, sino que en virtud de una o sucesivas transmisiones a título oneroso, con sus consiguientes inscripciones registrales, han dado lugar a la aparición de la conocida figura del tercer hipotecario.

Excluimos previamente, por cuanto estimamos que carece de interés, la consideración de la figura del tercer hipotecario creado por la picaresca, que con tan desgraciada frecuencia ha sido utilizada en la zona costera y en otras objeto de revalorizaciones súbitas, y en las que su manifiesta

malicia permite una prueba inmediata de la carencia del requisito de buena fe y, por tanto, al no reunir los elementos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no gozan de la protección del principio de fe pública registral. Nos referimos simplemente a los presuntos terceros hipotecarios en los que no concurre una malicia específica, o aquellos terceros hipotecarios que, aun cuando su adquisición se funde en una actuación maliciosa, disfrutaban de una apariencia de legalidad y de buena fe difícilmente controvertible.

En tales casos, a primera vista pudiérase creer que la amplia protección del Instituto Hipotecario ampara tales adquisiciones en perjuicio de los derechos de la Administración y del interés general, dado que la causa de nulidad que pudiera esgrimir la Administración no aparece en el Registro de la Propiedad, y la falta de publicidad registral de la misma no debiera perjudicar a terceros hipotecarios.

Frente a esta conclusión pueden presentarse las siguientes consideraciones:

1.ª La eficacia hipotecaria sólo puede desarrollarse frente a otros derechos que fueran susceptibles de inscripción, y en este caso, al estar excluidos de inscripción en el Registro de la Propiedad, como ya dijimos, los bienes de dominio público, no puede pretenderse que la Administración del Estado resulte perjudicada por la existencia de una situación registral a la que los bienes afectados y de acuerdo con su propia naturaleza no tenían acceso, en cuyo caso resultaría que el interés general no sólo estaría menos protegido que el interés particular, sino que, además, en ningún caso podría conseguir una situación de protección igual a la de su oponente, conclusión que está evidentemente en contradicción con los más elementales principios de Derecho.

A mayor abundamiento, es necesario tener presente que la protección que ofrece el Registro de la Propiedad (art. 32 de la Ley Hipotecaria) se refiere simplemente a las objeciones que pudieran presentarse frente a los títulos inscritos, desprendiéndose de aquellos títulos que siendo inscribibles no estén inscritos, y así, antes de la última reforma, el artículo 32 de la Ley Hipotecaria (entonces art. 23) estaba redactado en los siguientes términos: «Los títulos mencionados en los artículos 2.º y 5.º que no estén inscritos en el Registro no podrán perjudicar a tercero». Por tanto, como dice ROCA SASTRE en su obra citada, la doble actuación de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria, en relación al 97 de la propia Ley, es «unívoca, por implicar en definitiva un distinto punto de vista, aspecto o manera de ser una finalidad unitaria

de protección del tercer adquirente», respecto a quienes teniendo acceso al Instituto Hipotecario, no hubieran hecho uso del mismo.

2.^a Siendo la buena fe, por lo que a este caso se refiere, un desconocimiento de las causas de nulidad que existen sobre una determinada adquisición, difícilmente puede pretender reunir este requisito, necesario para conseguir la protección del principio de fe pública registral, el adquirente de parcelas de zona marítimo-terrestre, el cual, en el momento de su adquisición, por la propia naturaleza de los terrenos adquiridos, por su situación y por su colindancia con la zona marítimo-terrestre, conoció o pudo fácilmente conocer la clase del bien adquirido, su condición de bien de dominio público, la inalienabilidad que le caracteriza y consiguientemente la nulidad de su adquisición.

3.^a Por otra parte, el Registro de la Propiedad no extiende el principio protector de la fe pública registral a los datos registrales de mero hecho, quedando, pues, fuera del alcance de la misma los elementos materiales o físicos del derecho real, incluso la existencia misma de la finca inmatriculada (10), y en consecuencia, no tienen valor hipotecario, por decirlo así, las noticias que ofrece el Registro sobre cabida, situación, naturaleza, etc., de la finca, y así, las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 27 de junio de 1935 y de 12 de junio de 1952, sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1947 y 5 de diciembre de 1949, entre otras, que coinciden en la conclusión mencionada de que la fe pública del Registro asegura la existencia y contenido jurídico de los derechos reales inscritos, pero no garantiza la exactitud de los datos físicos descriptivos de los inmuebles. La existencia de una inscripción que pudiera afectar a la zona marítimo-terrestre, dado que el Registro no garantiza ni la superficie ni tan siquiera la existencia física de tal parcela, y máxime si tenemos presente lo anteriormente expuesto (sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1960), que el lindero mar o playa debe interpretarse con indiscutible respeto de la subsistencia del dominio público marítimo, nos conduce directamente a la conclusión de que, aun en el negado caso de que pudiera existir un derecho protegible desde el punto de vista hipotecario, nacido de una usurpación de una parcela de zona marítimo-terrestre, según la adecuada interpretación de las normas citadas, y operando la protección registral con la limitación expuesta, en relación a los datos físicos de las fincas inscritas, debería atribuirse a la repetida finca, registralmente protegible, desde un punto

(10) ROCA SASTRE. *Derecho hipotecario*, tomo I, pág. 411.

de vista jurídico, una superficie cero, o sea, una inexistencia total desde un punto de vista facticio.

4.* Asimismo es preciso concluir que en los casos en que el Registro revele la posibilidad de una nulidad que afecte a la titularidad o derecho del transferente —y así LA SERNA, ROCA SASTRE (11)—, el tercer adquirente no puede ser inducido a error por el Registro, por cuanto el mismo le ofrece la posibilidad de conocer la ineficacia de su título, y consiguientemente no puede disfrutar de la protección del principio de fe pública registral (núm. 1 del art. 37 de la Ley Hipotecaria, en relación con el art. 33 del propio texto legal). Tratándose de una parcela enclavada en zona marítimo-terrestre, la descripción de la misma en las inscripciones del transmitente, como finca limitada en uno de sus extremos, ya sea por el mar, playa, Estado o zona marítimo-terrestre, sin que exista previamente la realización de un deslinde administrativo en forma de aquélla, ofrece incuestionablemente al particular el conocimiento de la existencia posible de una causa de nulidad absoluta en su adquisición, no pudiendo alegar, por tanto, buena fe ni gozar, como hemos dicho, de la condición de tercero hipotecario protegible.

5.* Finalmente, la fe pública registral viene limitada por una serie de excepciones que distingue ROCA SASTRE en su obra tantas veces citada (12) entre limitaciones legales estatutarias y servidumbres aparentes, circunstancias de mero hecho, circunstancias relativas a la personalidad y otras. En relación a las limitaciones de carácter institucional, o sea, las derivadas de la propia naturaleza del derecho de propiedad, de las relaciones de vecindad, de la doctrina del abuso del derecho y otras y las de carácter legal, como sean las procedentes de las normas sobre expropiación forzosa, retractos legales, etc., es preciso concluir que el principio de la fe pública registral queda perfectamente limitado por los efectos dimanantes de tales estados institucionales o legales, y ante su presencia se excluyen los efectos de aquél. «Estas limitaciones, por serlo de la propiedad, están investidas de una publicidad que supera la del Registro, haciendo superflua su inscripción», como dice ROCA SASTRE, y sigue exponiendo: son a «modo de cargas de derecho público, y aunque puedan redundar en provecho de particulares, están motivadas por el interés general; son modos de ser o estar de la propiedad, que integran lo que podríamos denominar estatuto jurídico de la propiedad en general, y como tales carecen generalmente de entidad o va-

(11) ROCA SASTRE, ob. cit., tomo I, pág. 464.

(12) ROCA SASTRE, ob. cit., tomo I, pág. 416.

lor patrimonial o inventariable, estando fuera del comercio de los hombres y, por consiguiente, son extraños al tráfico jurídico, cuyo aseguramiento constituye precisamente la razón de existencia del Registro de la Propiedad».

Siendo, pues, más que limitaciones de la propiedad, delimitaciones de la misma, que concretan el alcance y extensión de su contenido en forma genérica, que hace innecesaria su publicidad registral, por cuanto forman parte de su propia definición, debemos entender que la defensa de la posesión y titularidad de los bienes de dominio público no necesita el concurso de la protección hipotecaria, por cuanto la limitación al derecho de la propiedad privada que aquéllos entrañan viene establecida por los principios jurídicos definitorios de la institución del derecho de propiedad, y a la misma conclusión llega ROCA SASTRE al exponer en su obra citada, y cuyas consideraciones venimos siguiendo, que si bien no es necesario aplicar el argumento de referencia a los bienes de dominio público, por cuanto no son inscribibles, en el caso de que fuesen susceptibles de inmatriculación, estima que debería entenderse aplicable a los mismos la norma de excepción al principio de fe pública registral, fundada en las delimitaciones institucionales o legales del derecho de propiedad.

CONCLUSIÓN.

Finalmente, estimamos que debe entenderse que, con las excepciones expuestas, relativas a los escasos supuestos de adquisiciones válidas de parcelas de zona marítimo-terrestre, es necesario defender, en beneficio del interés general y mediante los múltiples instrumentos que la legislación ofrece, el uso público de la zona marítimo-terrestre, sin perjuicio, naturalmente, de que haya situaciones de antiguo consolidadas, que merecen desde un punto ético y jurídico la protección de la Ley y aun de la propia Administración, sin que sea necesario el concurso de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria para defender los estados posesorios que de aquellas situaciones se desprendan, y así, a título de ejemplo, puede recordarse los terrenos ganados al mar, cuya existencia se produce a través de los siglos en el Delta del Ebro, creando grandes extensiones de terreno, e incluso en otras zonas de la península, términos municipales completos, como el de Prat de Llobregat, y tantos otros formados íntegramente por tierras de aluvión, arrastres fluviales, que

deben calificarse como terrenos ganados al mar, pero en los que la acción y posesión continuada e inmemorial del particular ha creado indudablemente un derecho legítimo y protegible, que se distingue perfectamente de las apropiaciones que pudieran producirse en la actualidad mediante cualquiera de los instrumentos anteriormente citados. Por otra parte, es necesario tener presente que la actuación de las Comisiones de deslinde se produce, en todo caso, con un extraordinario sentido de la ponderación, sin que jamás se plantee cuestión sobre derechos legítimos de los particulares, cual sean los citados, o sobre terrenos en los que se observe la existencia de aguas marítimas, y cuyo acceso a la propiedad privada no tenga su origen en la acción directa del oleaje, sino de la existencia de simples filtraciones (problema que merecía una especial consideración que escapa al contenido propio de este trabajo).

Indudablemente sería conveniente, y en el momento actual de gran oportunidad, una importante y adecuada reforma de la legislación de Puertos y de las disposiciones con ella relacionada, respecto a la materia de que venimos tratando, ya sea efectuándose una ordenación de las playas, ya sea mediante las modificaciones necesarias en la legislación complementaria, modificación del Código penal en relación a la ocupación de bienes de dominio público, en relación al delito de usurpación en su aspecto de variación de linderos, modificación del artículo 205 de la Ley Hipotecaria, 206 y concordante de su Reglamento, imponiendo en este tipo de inmatriculaciones, cuando pudieran afectar a bienes de dominio público, la notificación expresa y personal del procedimiento en trámite a las Abogacías del Estado, o cualquier otro medio que conduzca a la conservación y respeto de esta zona de uso público, respecto a la que el interés común ha aumentado de forma extraordinaria, debido a los movimientos migratorios, turísticos y otros diversos fenómenos de expansión económica y urbanística que se producen en la actualidad.

Tales resultados pueden conseguirse probablemente a través de la gestión encargada a la Comisión Interministerial que se creó por Orden ministerial de 6 de abril de 1964, para estudiar la ordenación jurídica de la zona marítimo-terrestre.

JURISPRUDENCIA

