

# CONCEPTO, NATURALEZA JURIDICA Y ELEMENTOS DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO (\*)

POR

ENRIQUE RIVERO YSERN

Profesor Ayudante de Clases Prácticas de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla.

**SUMARIO:** I. CONCEPTO DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO. a) *El deslinde administrativo en la doctrina española tradicional.* b) *La posición del Consejo de Estado.* c) *La doctrina reciente.* d) *Breves consideraciones sobre la jurisprudencia y el deslinde administrativo.* e) *Consideraciones sobre el deslinde administrativo en el Derecho comparado: Francia, Italia, Alemania.* f) *Definiciones sobre el deslinde administrativo.* g) *Definición que se propone.*—II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO. a) *Configuración.* b) *La aplicabilidad de los artículos 386 y 387 del Código civil al deslinde administrativo.* b) *Iniciaciones de demanialidad.* a') *Deslinde administrativo y afectación natural.* b') *Deslinde administrativo y desafectación natural.* d) *Delimitación del deslinde administrativo de otras figuras afines. Relaciones entre el deslinde administrativo y la recuperación de oficio:* a') *En bienes patrimoniales de las administraciones.* b') *En bienes de dominio público, bienes comunales, montes de dominio público y montes catalogados.* e) *Deslinde administrativo y acción reivindicatoria.*—III. ELEMENTOS DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO. A) PERSONALES: I. La administración. 1. Aguas: a) *Organo competente para iniciar el deslinde.* b) *Organo competente para acordar y aprobar el proyecto de ejecución del deslinde.* c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.* 2. Minas: *Organo competente para iniciar el deslinde y demarcación.* 3. Montes: a) *Organos competentes para declarar un monte en estado de deslinde.* b) *Organos competentes para acordar la ejecución del deslinde.* c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.* 4. Zona marítimo-terrestre: a) *Organos competentes para instar el deslinde de la zona marítimo-terrestre.* b) *Organos competentes para acordar la ejecución del deslinde.* c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.* 5. Vías pecuarias: a) *Organos competentes para iniciar el deslinde.* b) *Organo competente para acordar su ejecución.* c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.* d) *Competencias concurrentes.* 6. Carreteras. 7. Bienes de los Municipios: a) *Iniciación del deslinde por la propia Corporación. Organo competente para iniciar el expediente de deslinde.* b) *Organo competente para acordar la realización del mismo.* c) *Organo competente para aprobar el deslinde.* 8. Bienes patrimoniales del Estado y demaniales de competencia residual: a) *Organo que instruye el expediente.* b) *Organo competente para acordar la realización del deslinde.* c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.* 9. Bienes provinciales: a) *Organo competente para acordar el deslinde.* b) *Organo competente para aprobar el deslinde.* 10. Bienes

(\*) Este trabajo constituye una parte de nuestro estudio sobre el *Deslinde administrativo*, que será publicado en breve por el Instituto García Oviedo.

de los Organismos Autónomos. II. El administrado. III. Deslinde entre dos administraciones. 1. Bienes de la Administración Central: a) *Bienes en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de una forma especial a determinados Organismos.* b) *Bienes demaniales cuya competencia para ser deslindados se atribuye de una forma residual al Ministerio de Hacienda.* c) *Bienes patrimoniales.* 2. Bienes de las administraciones municipal y provincial. B) REALES. C) FORMALES. a) *Administración Central: posición activa.* a') Bienes demaniales en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de forma especial a determinados Organismos. Bienes demaniales de competencia residual y montes catalogados. b') Bienes patrimoniales del Estado. b) *Posición activa de las administraciones municipal y provincial.* c) *Posición pasiva de la Administración Central.* a') Bienes demaniales en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de una forma especial a determinados organismos. Bienes demaniales de competencia residual y montes catalogados b') Bienes patrimoniales del Estado. d) *Posición pasiva de las administraciones municipal y provincial.* e) *Medios de defensa de los administrados ante la negativa de las administraciones a deslindar sus bienes a instancia de aquéllos.*

### I.—CONCEPTO DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO.

#### a) *El deslinde administrativo en la doctrina española tradicional.*

Recogeremos sintéticamente las opiniones de algunos de nuestros administrativistas clásicos. COLMEIRO (1), al estudiar las carreteras, recoge la Real Orden de 1846, relativa al deslinde de las mismas, y analizando el deslinde de montes, justifica la existencia de la facultad exorbitante en base al interés público, estableciendo y señalando la dualidad de jurisdicciones que intervienen o pueden intervenir en el deslinde administrativo que no se ha llevado a cabo de forma perfecta.

SANTAMARÍA DE PAREDES (2) alude al deslinde de la zona marítimo-terrestre, al de carreteras y al de montes, sin dar ninguna explicación del privilegio.

GASCÓN Y MARÍN (3), al tratar del dominio público, las cosas que lo integran y su naturaleza jurídica, señala e incluye el deslinde administrativo dentro de las medidas de policía sobre estos bienes. «Las cosas públicas tienen que estar protegidas por normas especiales. Denomínase derecho de policía de la cosa pública el conjunto de normas jurídicas que otorgan a las autoridades facultades excepcionales respecto de tales cosas. La declaración de una cosa como pública realizase por el Poder público, y en muchas ocasiones la determinación material de ella, en virtud de actos

(1) COLMEIRO, *Derecho Administrativo español*, Madrid, 1850, t. II, págs. 20, 21, 63, 98 y 225.

(2) SANTAMARÍA DE PAREDES, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1894, págs. 550, 588, 583, 584, 585, 606, 607 y 610.

(3) GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1931, t. I, pág. 387.

de deslinde, aprobados por la autoridad administrativa, hecho frecuente cuando se trata de vías públicas y montes públicos».

ROYO-VILLANOVA (4), al analizar la propiedad pública, no alude al deslinde administrativo, tratando de él en la legislación forestal.

GARCÍA OVIEDO (5), dentro de las notas de dominio público, no señala el deslinde administrativo.

b) *La posición del Consejo de Estado.*

El intento más completo existente en nuestro país para dar un concepto y justificación del deslinde administrativo, lo constituye, a nuestro juicio, el Dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1949 (6). No obstante, hay que advertir que en este Dictamen sólo se estudian como objeto de deslinde administrativo los bienes de dominio público, lógicamente, ya que en estas fechas no estaba regulado el deslinde administrativo para los bienes patrimoniales. Expresamente el Dictamen señala cómo «en la gestión del dominio patrimonial la Administración goza de potestad alguna, por cuanto esos bienes están dentro del comercio jurídico común». Y en otro lugar: «no es el caso de la gestión administrativa respecto de los bienes patrimoniales que, en cuanto tales y como no interesantes a la utilidad pública institucionalmente (aunque sí lo sean por modo indirecto, económicamente), están al nivel de los bienes propios de los subditos y, por ende, en el comercio jurídico común».

En el Dictamen del Consejo de Estado se barajan dos argumentos fundamentales para justificar el deslinde administrativo. En primer lugar se habla de que «es justamente conocido doctrinal y positivamente en nuestro Derecho administrativo como una de sus bases esenciales el llamado privilegio de la "decisión ejecutoria", según el cual los actos administrativos que contengan declaraciones referentes a la exigencia y límites de los propios derechos de la Administración son ejecutivos, sin necesidad de una previa revalidación judicial. Partiendo del principio cardinal del Ordenamiento jurídico que legitima toda situación dada de modo que sólo por el asentimiento dispositivo de los titulares de hechos pueden estas situaciones removerse, precisándose en otro caso una ejecutoria judicial para proceder a esta remoción, desde esta perspectiva se ha valorado tal

(4) ROYO-VILLANOVA, *Elementos de Derecho Administrativo*, 16 ed., por Segismundo Royo, Valladolid, 1941, t. II, pág. 495.

(5) GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, 8.ª ed., por M. USEROS, Madrid, 1962, tomo I, págs. 549 y sgs.

(6) Véase en *Consejo de Estado, Recopilación de doctrina legal*, años 1949-1950, Madrid, 1958, págs. 100 y sgs.

privilegio administrativo, definiéndolo como «beneficio de la declaración previa» en el sentido de que previamente a la verificación judicial de las distintas pretensiones puede la Administración declarar la suya ejecutiva, imponiéndola incluso por la vía de hecho, y quedando el conocimiento judicial para una eventual revisión de la validez y regularidad de esa declaración administrativa, efectuada *a posteriori* de su pronunciamiento y ejecución, cuando el administrado afectado insiste en su pretensión contraria, instrumentándola como una impugnación. Tales principios explican, justifican y miden la potestad administrativa respecto a los actos del deslinde de los bienes públicos». Y más adelante: «... de ahí que en el deslinde de tales bienes la Administración pueda resolver unilateralmente y hacer efectiva por acción de oficio esta resolución».

En el Dictamen se distingue entre este privilegio de la decisión ejecutiva y el de la autotutela administrativa, afirmándose que el privilegio del deslinde administrativo, al reclamar la Administración no un *ius possessionis*, sino un *ius possidendi*, al amparo de la titularidad dominical material, se trata de una «autoreivindicación dominical».

Otra de las cuestiones de sumo interés que son tratadas son las referentes a los límites de la declaración previa, estudiándose y analizándose los impedimentos que tiene la Administración ante las inscripciones registrales.

Este es, someramente expuesto, el primer argumento que se maneja en el mencionado Dictamen, argumento que podríamos llamar teórico doctrinal. Su valor es innegable, pero pensamos que pueden hacerse algunas consideraciones en torno al mismo. En primer lugar se utilizan indistinta e indiferenciadamente los conceptos declaración previa, ejecutividad y ejecutoriedad, cuando estos términos, a pesar de las confusiones doctrinales en torno a los mismos, se encuentran hoy perfectamente diferenciados. Pero es que además se distingue entre el privilegio de la decisión ejecutiva y la autotutela administrativa. Para nosotros, como hemos dejado sentado, el deslinde administrativo no es sino una de las facultades exorbitantes que integran la potestad de autotutela de la propiedad y posesión administrativa, uno de cuyos privilegios que la componen es precisamente la ejecutividad de las decisiones administrativas.

El segundo argumento empleado por el Consejo de Estado tiene un carácter finalista, y mediante él se trata de justificar también el deslinde del dominio público. Una realidad social y económica de la utilidad pública, cuya actualización penetra toda la institución del dominio público. La Administración es principalmente gestor autorizado de la utilidad pública. El poder que otorga a la Administración su supremacía en la rela-

ción jurídico-administrativa se funda en la propia superioridad de la utilidad pública (*bonum comune*) que ella representa, sobre el bien particular del súbdito, señala el Dictamen.

c) *La doctrina reciente.*

GARRIDO FALLA (7) alude al deslinde administrativo al estudiar el dominio público y el dominio privado de la Administración (su régimen jurídico). Encuentra el fundamento genérico de la institución en las facultades ejecutorias atribuidas genéricamente a la Administración, apoyando su fundamento positivo en los artículos 100 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo. Sigue señalando cómo en la legislación especial se regula el deslinde administrativo y da una definición del mismo: «operación que materializa la extensión de una propiedad administrativa, y en este sentido, es exacto decir que la prejuzga». El deslinde declara con carácter definitivo un estado posesorio a resultas de lo que se diga en el correspondiente declarativo de propiedad. Al estudiar el dominio privado de la Administración, hace notar cómo en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales se encuentra recogido este privilegio, pero aquí no señala ninguna otra justificación.

GARCÍA-TREVIJANO (8), al analizar los privilegios «hacia fuera» de la Administración, enumera dentro de ellos el deslinde administrativo, al que configura como potestad, señalando que «es aplicable tanto al demanio como al patrimonio privado, llevándose a cabo administrativamente». Ninguna justificación se desarrolla, especialmente en la ampliación de esta facultad al dominio privado de la Administración. Nos extraña de todas formas el encaje del deslinde administrativo dentro de los privilegios «hacia fuera», privilegios que, según el mencionado autor, se tienen cuando se actúa en la faceta jurídico-pública. Pensamos que su encaje sería más adecuado en lo que GARCÍA-TREVIJANO denomina privilegios «hacia dentro», que «se tienen por el carácter subjetivo de la Administración y no por su forma de actuación concreta. Son normalmente independientes de la actuación pública o privada, que variará según los casos, y demuestran cómo el concepto de organización es la base de la ciencia administrativa, tal y como se expuso anteriormente».

(7) GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1960, t. II páginas 467 y sgs. y 524.

(8) GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1964, t. I, páginas 400 y 401.

d) *Breves consideraciones sobre la jurisprudencia y el deslinde administrativo.*

Sin perjuicio de que la doctrina del Tribunal Supremo sea analizada en otros lugares al estudiar los distintos problemas que se plantean en el deslinde administrativo, señalaremos escuetamente la postura sustentada por nuestro más Alto Tribunal al enfrentarse con esta institución administrativa.

El criterio doctrinal sustentado por el Tribunal Supremo se refiere exclusivamente al deslinde en los terrenos de dominio público y en los montes. Valga citar como ejemplo, la sentencia de 30 de enero de 1958, que en su tercer Considerando señala que :

«El deslinde de terrenos de dominio público es atribución privilegiada de la Administración y de carácter ejecutivo en cuanto el deslinde implica una determinación de la extensión del propio dominio público, atendiendo a que a la Administración incumbe privativamente todo lo concerniente a la extensión de la utilidad pública en presencia del bien común, cuya representación ostenta *erga omnes*».

Como puede apreciarse, el criterio sentado no difiere, grandemente, del parecer mantenido por el Consejo de Estado en el Dictamen antes estudiado.

e) *Consideraciones sobre el deslinde administrativo en el Derecho comparado.*

FRANCIA.—En nuestro país vecino sólo son objeto de deslinde administrativo, dentro del dominio público, la zona marítimo-terrestre, las riberas de los ríos, las carreteras, caminos y calles. Dentro del dominio privado de la Administración, el procedimiento empleado es el jurídico-privado, salvo el supuesto de los montes, para los cuales el Código forestal arbitra un procedimiento de deslinde administrativo.

Bajo esta perspectiva, no puede construirse, a nuestro juicio, una teoría general del deslinde administrativo en el Derecho francés.

Apoyándose en el principio de que la Administración es la persona encargada de custodiar el dominio público, es como en Francia se lleva a cabo la delimitación del dominio público natural. En este sentido, como dice BRETTON (9), a la Administración no se le ha discutido el principio

---

(9) BRETTON, *L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, París, 1964, pág. 135.

en virtud del cual pueda pronunciarse sobre la extensión y límites del dominio público.

En un principio el Consejo de Estado estimó que la Administración actuaba discrecionalmente en la delimitación, siendo sus actos insusceptibles de recurso contencioso. Los propietarios afectados, lo único que podían hacer era obtener una indemnización de los Tribunales ordinarios, los cuales se reconocían el derecho de inquirir si los límites fijados por la Administración eran o no los naturales (10).

En el año 1861 el Consejo de Estado operó un giro en la jurisprudencia al decidir que era él el que había de defender a los particulares contra los actos de delimitación que incorporaban abusivamente propiedades privadas al dominio público, privando a los particulares de su posesión (11).

El Tribunal de Conflictos consagró el derecho exclusivo de la Administración para delimitar el dominio público, pero reconoció a los Tribunales judiciales cuando un propietario colindante con aquél pretendía haber sido despojado por el acto de delimitación, comprobar si el terreno en cuestión había dejado de pertenecer a la propiedad privada como consecuencia del movimiento de las aguas. Esta solución fué ampliamente criticada, ya que permitía a los Tribunales ordinarios rehacer el deslinde verificado por la Administración (12). Ahora bien, este control operado por la autoridad judicial era limitado, ya que la delimitación era mantenida en todo supuesto, y el derecho que ostentaba el propietario era un simple derecho de crédito. En los supuestos de delimitación irregular la Administración sólo se encontraba ante dos alternativas, restituir o pagar.

El Tribunal de Conflictos decidió en el *arrêt Guillie* que la autoridad judicial no conocería sobre los límites actuales del dominio público hasta que la autoridad administrativa hubiera procedido a esta delimitación. Los Tribunales judiciales aceptaron esta doctrina en base a que se trataba del derecho de la Administración a tutelar este dominio, pero cuando se trataba de delimitar no la condición actual, sino la antigua de los terrenos litigiosos, los Tribunales ordinarios recobraban su plenitud de jurisdicción para establecer antes de la delimitación administrativa acerca del carácter demanial o no de los terrenos, a condición de que este reconocimiento no se hiciera depender de la conservación del terreno litigioso entre las dependencias del dominio público (13).

(10) BRETTON, ob. cit., pág. 136.

(11) BRETTON, ob. cit., pág. 136.

(12) BRETTON, ob. cit., págs. 136 y 137.

(13) BRETTON, ob. cit., págs. 137 y 138.

La delimitación del dominio público natural es previa a toda decisión judicial de acciones ejercitadas ante los Tribunales, por los colindantes con el dominio público. Cuando la discusión no necesitaba como título principal y previo una delimitación del dominio público por la Administración, cuando la solución se encuentra en los títulos privados o en la aplicación de los principios del Derecho común, los Tribunales ordinarios no están obligados al no conocimiento de estos asuntos. Si, por el contrario, la discusión es controvertida, la *Cour de Cassation* censura las decisiones de las jurisdicciones inferiores declarándose competentes. La competencia del Juez *repressif* es más amplia que la del Juez civil, y se explica por la plenitud de competencia que tiene. Si existe una infracción que se ha cometido sobre el dominio público natural, puede investigar, en ausencia de delimitación administrativa o en razón de su imprecisión, si los terrenos sobre los cuales se han cometido los delitos integran o no el dominio público. La jurisdicción administrativa se ha mostrado celosa al ejercitar el control sobre la operación de delimitación, anulándola si es inexacta, sin buscar cuáles sean los motivos que hayan inspirado a la Administración (14). Asimismo ha realizado una auténtica protección de la propiedad privada, al censurar las negativas de la Administración a delimitar el dominio público natural. A partir del *arrêt Decloitre* de 5 de enero de 1955, el Consejo de Estado ha señalado que si la Administración es la única competente para deslindar el dominio público natural, los particulares colindantes pueden exigir que la Administración lo deslinde.

El Juez administrativo se declara competente para verificar él mismo los límites del dominio público, sin reenviar a la autoridad administrativa la solución de esta cuestión prejudicial. Cuando al amparo de la discusión se invocan títulos privados que suscitan una *dificulté sérieuse*, la solución de la cuestión prejudicial de la propiedad debe ser enviada a la autoridad judicial (15).

El reparto de competencias en materia de delimitación del dominio público natural, tal y como se fijó por el Tribunal de Conflictos en la segunda mitad del siglo XIX, consiste en confiar a la jurisdicción administrativa el contencioso de anulación de los actos de delimitación irregular, no pudiendo los Tribunales judiciales acordar más que una indemnización en los casos de desposesión.

El Juez administrativo aparece como el mejor defensor de la propiedad privada, puesto que puede ordenar la restitución a un propietario colin-

---

(14) BRETTON, ob. cit., pág. 138.

(15) BRETTON, ob. cit., pág. 139.



dante de la posesión irregularmente tomada por la Administración en virtud de un acto de delimitación (16).

La normativa fundamental para la delimitación del dominio público marítimo está integrada por la Ordenanza de 1681, el Decreto de 21 de febrero de 1852 y las Instrucciones del Ministro de Marina de 20 de noviembre de 1884, 5 de marzo de 1885 y 21 de febrero de 1906.

El deslinde de los cursos de agua públicos corresponde igualmente a la Administración. Cuando un ribereño estima que el límite fijado es erróneo puede obtener, según la Ley de 8 de abril de 1898, artículo 36, 2.º, una reparación por el perjuicio que se le ha causado. Si no se opone a la delimitación errónea, y en defecto de acuerdo con la Administración, el propietario acudirá al Tribunal de *grande instance* para que fije la indemnización por el terreno del que ha sido desposeído. Si no opta por lo anterior, no consintiendo el límite erróneo, puede entablar un recurso por exceso de poder ante los Tribunales administrativos, para que anulen la delimitación operada por la Administración (17).

La delimitación del dominio público artificial tiene lugar en Francia mediante el *alignement*. *L'alignement* es la fijación de los límites de las vías de comunicación que son propiedad pública (18). Mediante él se fija la posición de las vías públicas en función de las exigencias de la circulación pública. La Administración es la única competente para proceder a la operación. *L'alignement* se realiza en dos fases: a) plan general *d'alignement*, y b) *arrêtés* individuales *d'alignement*.

Los efectos fundamentales de *l'alignement* son: en primer término, los terrenos comprendidos en los límites de la vía pública, tal y como resultan del plan *d'alignement*, son inmediatamente incorporados a aquélla si no están contruídos o cerrados. El propietario recibe una indemnización establecida igual que se hace en materia de expropiación forzosa. Los terrenos contruídos o cerrados son gravados con la servidumbre de *reculement*.

El control jurisdiccional de *l'alignement* se pone en marcha mediante el recurso por exceso de poder que pueden formular los interesados, ya sea por incompetencia, vicio de forma y sobre todo por desviación de poder. En efecto, el Consejo de Estado no admite que los entes administrativos se sirvan de este procedimiento de *l'alignement* para evitar el tener que expropiar los inmuebles necesarios para el ensanche de una carretera,

(16) BRETTON, ob. cit., pág. 140.

(17) ALLARD, *Le Droit Administratif du domaine public et de la voirie*, París, 1961, página 39.

(18) WALLINE, *Droit Administratif*, 8.ª ed., París, 1958, págs. 863 y sigs.

la creación de una vía nueva o para pagar indemnizaciones reducidas al solo valor del suelo.

ITALIA.—Ya hemos señalado la discusión existente en Italia acerca de la posibilidad de emplear en los bienes patrimoniales indisponibles los medios de autotutela que arbitra el Código civil para los demaniales, y hemos expuesto cuáles sean las opiniones doctrinales y jurisprudenciales.

El deslinde administrativo se admite de forma expresa en los bienes demaniales. Una vez establecido que un bien es demanial, señala VITTA (19), queda aún por determinar su extensión, cosa que se lleva a efecto por la autoridad administrativa. Es esta misma autoridad, como señala SANDULLI (20), la que resuelve en vía administrativa las discusiones relativas al límite de los bienes demaniales, siempre dejando a salvo la posibilidad de acción judicial.

El deslinde de la zona marítimo-terrestre se halla regulado en el artículo 32 del *Codice della Navigazione*. Al mismo son citados los interesados, que pueden alegar lo que estimen oportuno para la defensa de sus derechos, así como asistir a las operaciones que se realicen. Las discusiones son resueltas en vía administrativa por los ministros de Marina y Hacienda conjuntamente, siendo admisible, como se ha señalado, la controversia judicial, en cuyo caso la representación administrativa en el juicio la ostenta el Ministro de Hacienda (21).

El deslinde de los álveos de los ríos lo encontramos regulado en el artículo 94 del Decreto-Ley de 11 de diciembre de 1933 (*testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici*).

ALEMANIA.—Las determinaciones de las cosas públicas son verdaderos actos administrativos, como señala MAYER (22). En estos actos de determinación, sigue señalando el mencionado autor, hay que distinguir: en primer lugar puede ocurrir que el acto de determinación declare cosa pública un terreno cuya calidad podían discutir los particulares, ejemplo: un camino que un propietario pretende que le pertenece a título de camino privado. En estos supuestos los actos que resuelven la cuestión en favor de la cosa pública se les llaman de «reclamación de la cualidad de cosa pública» (*anspruchnahme als öffentliche Sache*).

(19) VITTA, *Diritto Amministrativo*, 5.ª ed., Torino, 1954, t. I, pág. 255.

(20) SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo italiano*, 6.ª ed., Napoli, 1960, página 389.

(21) VITTA, ob. cit., pág. 255.

(22) MAYER, *Derecho Administrativo alemán*, edición española, Buenos Aires, 1951, tomo III, pág. 152.

En segundo lugar es posible que no se discuta la existencia de la cosa pública, sino sus límites en relación con las propiedades vecinas. Es aquí donde nos hallamos frente al deslinde administrativo. La fijación de los límites discutidos se lleva a cabo mediante un acto administrativo que se llama «acto de delimitación» (*abgrenzungssact*). Estos actos determinativos son actos de autoridad y no se someten, a menos que una Ley decida otra cosa, a los tribunales civiles. Hay que señalar también cómo en ellos no se discute la propiedad de la cosa.

f) *Definiciones sobre el deslinde administrativo.*

Antes de formular un concepto sobre el deslinde administrativo, y una vez expuestas las consideraciones y las bases fundamentales para la construcción de una teoría general del deslinde administrativo, será interesante analizar algunas definiciones dadas.

GUAITA (23), refiriéndose al deslinde de montes públicos, señala que: «mediante el deslinde se define con contornos precisos y provisionales la posesión de los montes». SERRANO GUIRADO (24) señala que el deslinde tiene por objetivos principales la delimitación del monte público a que se refiere, y la declaración de la posesión de hecho sobre el mismo. GARRIDO FALLA (25) opina que el deslinde es «la operación que materializa la extensión de una propiedad administrativa, y en este sentido es exacto decir que la prejuzga».

La jurisprudencia, refiriéndose al deslinde de montes, señala que «los deslinde de montes de utilidad pública no son otra cosa que operaciones técnicas de comprobación y rectificación, si procediere, de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, sin que en ningún caso pueda convertirse en juicio acerca de los derechos que se aleguen» (sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1935. En análogo sentido la de 15 de octubre de 1964).

El Reglamento de Bienes de las Entidades locales acoge el criterio jurisprudencial señalado, al preceptuar en su artículo 45 que «el deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación, y en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma». La

(23) GUAITA, *Régimen jurídico administrativo de los montes*, 2.<sup>a</sup> ed., Santiago de Compostela, 1956, pág. 77.

(24) SERRANO GUIRADO, *El procedimiento administrativo en los deslindes de montes públicos* número 2 de esta REVISTA.

(25) CARRIDO FALLA, *ob. cit.*, t. II, pág. 468.

Ley de Patrimonio del Estado no ofrece definición alguna del deslinde administrativo.

Vemos como tanto la doctrina como la jurisprudencia y los textos positivos dan una definición del deslinde administrativo en la que se destacan los aspectos técnicos y jurídicos. El deslinde administrativo es, según estas definiciones, una serie de operaciones técnicas de comprobación y rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, manifestándose que los derechos de carácter civil no se dilucidan ante la Administración, sino ante los Tribunales ordinarios. Evidentemente, el deslinde administrativo tiene un carácter declarativo, pero existen supuestos en los que se va más allá. No debe incidirse demasiado en el carácter técnico de las operaciones, sin problematizar en las cuestiones jurídicas que van ínsitas en todo deslinde administrativo.

El deslinde 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 dirimente 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, si bien su actuación esté condicionada a la revisión por dos jurisdicciones, según que los derechos afectados sean de carácter civil o administrativo, puesto que ya sabemos cómo las cuestiones de propiedad y posesión están reservadas a la jurisdicción ordinaria y los vicios de procedimiento a la contencioso-administrativa.

La Administración, en el deslinde administrativo, verifica una serie de valoraciones jurídicas cuya imprecisa apreciación o desconocimiento provoca graves consecuencias en los derechos de los interesados. Esto a pesar de que las valoraciones jurídicas se lleven a efecto por personas doctas en derecho, ya que, de forma incomprensible, sus valoraciones no son tenidas muchas veces en cuenta por los órganos técnicos.

g) *Definición que se propone.*

A la luz de las consideraciones que hasta este momento hemos expuesto, y teniendo presentes las que en otro lugar expondremos, podríamos definir el deslinde administrativo como:

«La institución administrativa que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites entre los bienes de la Administración y los de los particulares, satisfaciendo de esta forma la facultad de exclusión dimanante del Derecho de propiedad».

II.—NATURALEZA JURÍDICA DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO.

a) *Configuración.*

Antes de señalar la naturaleza jurídica del deslinde administrativo examinaremos algunas opiniones doctrinales en torno a la naturaleza jurídica del deslinde civil.

VILLAR Y ROMERO (26) señala que la naturaleza jurídica del deslinde es distinta de la del amojonamiento. Este supone un acto de administración, mientras que las dudas son grandes al tratar de precisar la naturaleza jurídica del deslinde. En un principio parece ser que implica una simple determinación, pero en muchos casos puede significar una auténtica adquisición o pérdida del derecho de propiedad. Según VILLAR Y ROMERO, los casos contemplados en el Código civil son de distinta índole. El supuesto del artículo 385 parece contemplar un caso de mera declaración. Si existe una adecuación entre los títulos y la realidad material, señala el mencionado autor, si no hay una situación de incertidumbre con respecto al objeto del derecho real, no puede admitirse que exista una carencia de derecho, y con ello la operación mal podrá implicar una constitución, que requiere como precedente inmediato la inexistencia, sino una simple declaración.

En los artículos 386 y 387 el problema se resuelve auténticamente mediante una adjudicación, constituyendo en suma un derecho real (en sentido amplio, o sea, ora derecho real *strictu sensu*, ora dominio) sobre un objeto determinado. Esta constitución adquiere realidad y vigencia, ora

(26) VILLAR Y ROMERO, *Deslinde*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona, 1955, t. VII, págs. 298 y 299.

por la autoridad judicial o por el convenio que tenga lugar entre las partes.

Para ROCA SASTRE (27) el deslinde tiene naturaleza, no declarativa, sino determinativa de lindes, que le atribuyen un valor constitutivo y en cierto modo atributivo de la propiedad de la zona de dominio dudoso entre los predios confinantes; por tanto, el deslinde que tuviera expresión de cabida, sigue señalando ROCA SASTRE, debería ser considerado título apto para registrar el exceso de cabida que se ha registrado. El deslinde surge cuando entre dos predios contiguos hay un trozo de terreno que, a modo de tierra de nadie, no puede demostrarse concluyentemente a cuál de los dueños colindantes pertenece, y entonces, a falta de convenio entre ellos, decide el juez, trazando un límite a base de presunciones de propiedad o en virtud de un reparto de la parcela cuya titularidad es dudosa, de aquí que en estos juicios se produzca en rigor una verdadera adjudicación o atribución de propiedad que obliga a catalogar el caso entre los tipos o modos de adquirir el dominio por decisión judicial, pues en ellos la propiedad posible se transforma en efectiva, y por esta razón el juez profiere una sentencia constitutiva.

Analizadas estas dos posturas doctrinales, veamos cuál sea la naturaleza jurídica del deslinde administrativo.

El deslinde administrativo es la «administrativización» de una institución de Derecho privado. Análogamente ha acontecido con otras medidas de protección y defensa de la propiedad y posesión, valga el caso del interdicto de recobrar, que en el Derecho público se transforma, para los bienes patrimoniales de la Administración, en la recuperación de oficio. A nuestro juicio la esencia de estas instituciones no se transforma al ser «administrativizadas». Su raíz sustancial e íntima permanece inalterable, sin embargo sufren modificaciones a consecuencia del carácter exorbitante que adquieren al ser reguladas por el Derecho público, que las impregna de la posición de supremacía de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines.

Ya hemos señalado cómo al producirse la facultad exorbitante, la situación de equilibrio de los administrados se rompe en la relación y se hace necesario dotarlos de los oportunos medios de defensa.

El deslinde administrativo tiene, pensamos, un carácter meramente declarativo. La actividad de la Administración va dirigida a declarar la extensión de su propiedad, aunque, como es lógico, se deslinda de otra propiedad, y la Administración, al señalar los límites de su propiedad, declara, siquiera provisionalmente, los de la de su colindante.

(27) ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, t. II, Barcelona, 1954, pág. 141.

La doctrina mantiene pacífico este principio y es éste también el criterio de nuestro Tribunal Supremo. De forma elocuente señala el cuarto Considerando de la sentencia de 4 de mayo de 1961, que :

«el deslinde ha de abstenerse de cualquier pronunciamiento o medida que supongan una calificación definitiva y de fondo sobre los derechos civiles enfrentados o afectados en cuanto ello implique un reconocimiento de la propiedad reservado reiterada y expresamente a la jurisdicción ordinaria».

Nuestro Tribunal Supremo quiere poner claramente de relieve que el deslinde administrativo tiene simplemente por objeto declarar el estado posesorio de hecho que tiene la Administración sobre su bien, ya que las cuestiones de propiedad y posesión corresponden a los Tribunales ordinarios.

Está claro que el deslinde administrativo debe limitarse a declarar la extensión del dominio de la Administración. No obstante, estas consideraciones abstractas y doctrinales quiebran cuando la Administración, al delimitar sus propiedades, desconoce o no valora con la suficiente ponderación jurídica, no sólo situaciones posesorias de los administrados, sino que vulnera auténticos derechos dominicales.

En estos casos se produce una injusta atribución posesoria por parte de la Administración que, aunque con carácter provisional, no por ello deja de pugnar con la palmaria realidad jurídica, con el carácter declarativo que debe presidir el deslinde, y lo que es más grave aún es que a causa de estas injustas valoraciones se producen graves perjuicios a los administrados en su derecho de propiedad.

A estos casos contribuyen en gran medida los problemas de propiedad y posesión que van ínsitos en todo deslinde y que mixtifican de forma acusada su carácter declarativo.

b) *La aplicabilidad de los artículos 386 y 387 del Código civil al deslinde administrativo.*

El artículo 386 del Código civil señala que si en un deslinde «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» (28).

---

(28) MANRESA señala que: «esta distribución no ofrecerá dificultad cuando sólo sean dos los colindantes que litiguen; pero podrá suceder que sean dos o más, y de distintos

El artículo 387 manifiesta que «si los títulos de los colindantes indicasen un espacio mayor o menor del que comprenden la totalidad del terreno, el aumento o falta se distribuirá proporcionalmente».

En estos casos, señalábamos hace un momento, es cuando la doctrina señala el carácter atributivo del deslinde; el deslinde se manifiesta como una forma de adquisición de la propiedad, bien por decisión judicial o por acuerdo entre las partes.

Es indudable que estos supuestos que pueden darse al realizarse un deslinde *inter privados*, también pueden ocurrir en un deslinde administrativo, tanto realizado de oficio por la Administración como a instancia de los colindantes, y es necesario preguntarse por la actitud que tomará la Administración que está efectuando el deslinde.

A nuestro juicio la Administración no podría suspender el deslinde, sino que lo realizaría a tenor de las soluciones que se señalan en los artículos ya mencionados del Código civil. La Administración dividiría proporcionalmente o en partes iguales, según los supuestos, el terreno objeto de litigio, pero lo que nunca podría hacer sería atribuirse arbitrariamente en su favor ese terreno de nadie. Ello porque la Administración en el deslinde administrativo actúa como juez y parte y como juez habrá de actuar en estas situaciones, ponderando los intereses, ya que ambas partes tienen los mismos derechos y con una actitud arbitraria perjudicaría los legítimos derechos de los administrados.

Pero es que hay una razón fundamental, ya que el Código civil señala expresamente en su artículo 16:

«en las materias que se rijan por Leyes especiales, las deficiencias de éstas se suplirá con las disposiciones de este Código».

El Tribunal Supremo, en materia de deslinde de montes, se ha pronunciado de una manera expresa. La sentencia de 4 de mayo de 1961 señala en su sexto Considerando que:

---

dueños, las fincas confinantes con la que se trate de deslindar, de suerte que resulte la contienda entre tres o más. En tal caso no sería justo distribuir el terreno en tantas partes iguales cuantos sean los contendientes, ni éste puede haber sido el objeto de la Ley. Dada la índole de estas acciones, el que solicita el deslinde litiga separadamente con cada uno de los colindantes, aunque todos concurren a un mismo juicio, y en el supuesto de que la cuestión versara entre aquél y uno de éstos, como ocurrirá las más veces, ordena la Ley que se distribuya en partes iguales, o sea la mitad para cada uno, el terreno de la contienda. Pues bien: haciendo lo mismo entre aquél y los demás colindantes, o sea dando a cada uno la mitad del terreno de la contienda que confronte con su finca respectiva, se hará lo que la razón aconseja como justo, y quedará cumplida la Ley en su letra y en su espíritu». MANRESA, *Comentarios al Código civil español*, Madrid, 1910, tomo III, págs. 345 y 346.



«igualmente y en el enjuiciamiento del recurso ha de tenerse presente que las reglas normativas de la conducta de la Administración no sólo son las contenidas específicamente en la abundante legislación del ramo..., sino también las que se incluyen en cuerpos de carácter extra administrativos, como el Código civil y la Ley Hipotecaria, supletoriamente aplicables, a tenor del artículo 16 del primero de ellos, en cuanto que lo que disponga resulta de evidencia sobre los problemas legales planteados sin que por ello se transforme la naturaleza jurídica del acto impugnado sometido siempre al Derecho administrativo *in genere* y, por tanto, dentro de la órbita de lo jurisdiccional».

Por otra parte, el Derecho privado no sólo es aplicable supletoriamente en la legislación forestal, sino también en los demás bienes administrativos que sean objeto de deslinde. La Ley de Patrimonio del Estado señala que:

«los bienes y derechos del Patrimonio del Estado se regirán por la presente Ley y, subsidiariamente, por las normas de Derecho privado civil y mercantil (art. 2.º)».

Después de realizar estas consideraciones en torno al primer aspecto del problema es necesario examinar una segunda cuestión: el carácter del deslinde administrativo realizado en estos casos. ¿Nos encontramos ante una adjudicación de propiedad, una atribución de propiedad sobre el terreno dudoso, una forma de adquisición del dominio a consecuencia del deslinde administrativo realizado?

El problema puede plantearse cara a la Administración y cara a los administrados.

Desde el punto de vista de la Administración nos hallamos ante un supuesto de autoatribución dominical con carácter provisional. Se trata de autoatribución, ya que la Administración en el deslinde administrativo actúa como juez y parte. Ella realiza el deslinde, pero al mismo tiempo adquiere una porción determinada de terreno.

La autoatribución es provisional, porque el particular puede impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el deslinde realizado. Si no lo hace adquiere carácter definitivo, pero la provisionalidad queda latente hasta el plazo de treinta años que tiene para accionar ante la jurisdicción ordinaria para reivindicar el terreno si ello fuera posible. Pasado este plazo, en el cual se produce la prescripción para ejercitar la acción rei-

vindicatoria, y que comenzaría a correr a partir del momento en que fué aprobado el deslinde, la Administración adquiriría definitivamente la propiedad de la parte que le correspondió en el deslinde administrativo.

Cara a los administrados interesados en el procedimiento de deslinde, es indudable que el propietario adquirirá la propiedad de la otra mitad del terreno dividido.

La atribución dominical se opera en virtud del deslinde administrativo realizado conforme a los preceptos legales del Código civil y tendrá asimismo un carácter definitivo cuando se cumplan los requisitos y las circunstancias que hemos señalado para la Administración, es decir, siempre que el deslinde realizado no se vea alterado por una acción contencioso-administrativa o civil, y siempre, claro está, que no se diera el supuesto, bastante hipotético, que fuera la Administración la que accionara ante la jurisdicción ordinaria ejercitando la acción reivindicatoria.

La doctrina no se ha planteado el supuesto que hemos analizado y al cual hemos intentado darle una respuesta satisfactoria. Positivamente la cuestión tampoco se encuentra resuelta de un modo expreso y concluyente, en ninguna de las disposiciones que regulan el deslinde administrativo.

Jurisprudencialmente existe una sentencia donde se hace referencia al problema que estamos analizando. Se trata de una sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> de 19 de diciembre de 1959, sentencia que no hemos podido consultar en toda su extensión, sino lo recogido de ella por el repertorio de jurisprudencia de Aranzadi.

Se contempla la impugnación del deslinde de un monte, y los interesados pedían al Tribunal Supremo que anulara el deslinde, ya que no se habían aplicado en el mismo los artículos 386 y 387 del Código civil, porque como reconoce la misma sentencia, los títulos, documentos y escritos presentados por los interesados señalan que la cabida de la finca es de 5.000 ferrados poco más o menos, sin que pueda puntualizarse la cabida exacta ni tampoco los linderos. La Sala deniega la pretensión aduciendo que :

«... cuyos preceptos (arts. 386 y 387 del Código civil) no son de aplicación al caso de autos, pues por el hecho de no haberse probado la parte recurrente por las pruebas aportadas la cabida fija y los linderos de su finca, puede justificar una resolución de este Tribunal por la que se revoque la Orden ministerial impugnada que aprobó el deslinde practicado».

A la vista de las consideraciones de la sentencia hay que pensar que la Administración probaría su derecho sobre la parte que el particular reclama, y en la que señala deberían haberse aplicado los artículos 386 y 387 del Código civil, ya que de otra forma se llegaría al absurdo de pensar que el Tribunal rechaza la aplicación de los artículos mencionados precisamente en los supuestos en los que estos artículos deberían ser aplicados por la Administración, según pensamos. De todas formas, la posibilidad de que la Administración en un deslinde pudiera aplicar estos artículos está abierta, ya que interpretando *a sensu contrario*, la sentencia no rechaza su aplicación si se dieran las circunstancias y requisitos exigidos por el Código civil.

c) *Iniciaciones de demanialidad.*

En nuestro Derecho positivo conocemos algunos supuestos de iniciaciones de demanialidad a causa de fenómenos naturales. Pasemos a analizar algunas de sus manifestaciones (29).

La Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, en su título I, capítulo I, al estudiar las aguas del mar, comienza a perfilar en su artículo 1.º aquello que deba entenderse por zona marítimo-terrestre. Señala que son de dominio público e interés nacional: las playas. «Se entiende por playas el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de las mareas. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinociales. Donde no fueran sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios» (párrafo 3.º). El artículo 79 de la citada Ley contempla un supuesto de iniciación de demanialidad producido por fenómenos naturales: «Cuando un río navegable o flutable, variando naturalmente de dirección, se abre un nuevo cauce en la heredad privada, *este cauce entrará en el dominio público...*»

La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, no reguló dentro de ella lo concerniente a las aguas marítimas. Hemos de esperar a la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 para encontrar regulada de nuevo esta materia. La Ley de Puertos de 1880 perfila de una manera más exacta la zona

---

(29) En el Derecho italiano puede consultarse, entre otros: VASSALLI, *Osservazioni intorno alla formazione della demanialità e ai rapporti fra demanio e patrimonio dello Stato*, *Studi Giuridici*, vol. II, Milano, 1960. RANELLETI, *Formazione e cessazione della demanialità*, in «Giurisprudenza Italiana», 1899, IV. VASSALLI, *Osservazioni intorno alla formazione della demanialità*, in «Foro Italiano», 1930. SANDULLI, *Appunti in tema di inizio e di cessazione di demanialità*, in «Giurisprudenza Italiana», 1956, I, I, 523.

marítimo-terrestre. El artículo 1.º señala que «son del dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares: 1.º 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. Esta zona marítimo-terrestre se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas». El artículo 42 de la Ley de Aguas de 1879 es análogo al artículo 79 de la Ley de Aguas de 1866 y contempla el mismo supuesto que éste.

Nuestro Código civil recogió los preceptos referentes a iniciaciones de demanialidad a causa de fenómenos naturales que ya fueron formulados por la Ley de Aguas de 1866 y la de 1879. El artículo 372 del Código civil preceptúa que «cuando un río navegable y flutable, variando naturalmente de dirección, se abre un nuevo cauce en heredad privada, este cauce entrará en el dominio público». Finalmente el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 1928 se muestra en idéntico sentido que el 1.º de la Ley de Puertos de 1880.

En todos los casos que hemos contemplado el Estado adquiere bienes por atribución de la Ley. Este procedimiento de adquisición se encuentra recogido también en la nueva Ley de Patrimonio del Estado en su artículo 19. La propiedad que adquiere el Estado sobre estos bienes en base a los preceptos legales se produce lógicamente a causa de los fenómenos naturales. La causa que sirve de base a la adquisición es el fenómeno natural, y el efecto es que si tienen lugar y se constatan los requisitos que se enumeran en las disposiciones legales, el Estado adquirirá el dominio. Pero ¿qué carácter tendrán estos bienes?

Ya hemos visto que en la legislación de Aguas y Puertos se señala el carácter demanial. El mismo sentido parece desprenderse de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, que señala en su artículo 20: «Los bienes y derechos atribuidos al Estado por las Leyes tendrán el carácter de patrimoniales, *a menos que en la Ley de atribución se dispusiera otra cosa*, y mientras no sean afectados al uso general o a los servicios públicos».

Hemos tratado de poner de manifiesto una serie de supuestos de afectaciones naturales recogidas en nuestro derecho positivo. Es necesario que intentemos analizar las relaciones que tengan estos fenómenos con el deslinde administrativo.

a') *Deslinde administrativo y afectación natural* (30).

Examinando la Ley de Puertos de 1928 y ciñendo nuestro estudio a la zona marítimo-terrestre, lugar donde se producen no pocos litigios entre la Administración y los particulares, hemos de señalar lo siguiente:

El carácter demanial de dicha zona viene determinado en la Ley, pero ésta da asimismo un criterio para señalar la demanialidad. La zona marítimo-terrestre no es aquella parte de terreno que la Administración quiera atribuirse, sino sólo aquel «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». Así mismo esta zona se extiende también «por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas».

Estas expresiones legales no dejan a la Administración en una situación de libre apreciación, sino que aquélla se encuentra frente a unos conceptos jurídicos indeterminados. La Administración no podrá señalar arbitrariamente la zona marítimo-terrestre, sino que por medio de los funcionarios técnicos y mediante el procedimiento oportuno, determinará el concepto indeterminado recogido en el texto legislativo. Pero ¿mediante qué procedimiento la Administración plasmará en la realidad estos conceptos haciendo efectiva la demanialidad? Es indudable que por mediación del deslinde administrativo operado sobre dicha zona. En la mayoría de los supuestos la Administración ha de deslindar la zona marítimo-terrestre para establecer el carácter demanial de la misma de forma definitiva, y lo hará en base a los títulos legales. El deslinde administrativo será el procedimiento mediante el cual se consolidarán los derechos dominicales de la Administración sobre la zona marítimo-terrestre, al mismo tiempo que son comprobadas las variantes operadas en ella.

Buena prueba de lo que estamos afirmando es que el Reglamento de la vigente Ley de Puertos de 1928 señala en su artículo 1.º que «declarada por el artículo 1.º de la Ley de Puertos de dominio nacional y uso público la zona marítimo-terrestre, corresponde al Ministerio de Fomento disponer se practique el deslinde y amojonamiento de la expresada zona en los puntos donde se presume que existen usurpaciones, o *donde por cualquier motivo lo estime necesario*». Es en este último supuesto donde

---

(30) Sobre el tema, puede consultarse: GIANNINI, *Circa l'estensione del demanio marittimo*, in «Revista della Navigazione», 2 (1949), págs. 227 y sgs. GIORGI, *Regione del demanio pubblico sulle spiagge e sugli arenili*, in «Foro Italiano», 1893, págs. 441 y siguientes. GAETA, *Sui concetti di lido e di spiaggia e sulle esclusioni di zone dal demanio marittimo*, in «Rivista della Navigazione», 1950, 2, págs. 3 y sgs.

tiene perfectamente cabida el deslinde que se realice en la zona marítimo-terrestre no por causa de usurpaciones, sino para otorgar concesiones o para declarar que aquella zona se ha visto aumentada como consecuencia de afectaciones naturales. Es fundamental la importancia del deslinde administrativo para que la atribución demanial se produzca en favor de la Administración.

b\*) *Deslinde administrativo y desafectaciones naturales* (31).

El deslinde administrativo no sólo tiene importancia en las afectaciones naturales, sino también en las desafectaciones naturales. Como manifestaciones de ellas encontramos las siguientes en nuestro Derecho positivo :

— El artículo 4.º de la Ley de Aguas de 1866 señalaba que : «... cuando ya no los bañen las aguas del mar, ni sean necesarios para los objetos de utilidad pública, ni para el establecimiento de especiales industrias, ni para el servicio de vigilancia, el Gobierno los declarará propiedad de los dueños de las fincas colindantes en aumento de ellas».

— El artículo 2.º de la Ley de Puertos de 1880 preceptuaba que : «... cuando, por consecuencia de estas accesiones y por efecto de retirarse el mar la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos sobrantes de lo que era antigua zona marítimo-terrestre pasarán a ser propiedad del Estado, previo el oportuno deslinde por los Ministerios de Hacienda, Fomento y Marina, y el primero podrá enajenarlos cuando no se consideren necesarios para servicios marítimos u otros de utilidad pública. Si se enajenasen con arreglo a las Leyes, se concederá el derecho de tanteo a los dueños de los terrenos colindantes».

— El artículo 2.º del Reglamento de Puertos de 1912 hablaba de «los terrenos que se unan a la zona marítimo-terrestre por las *accesiones y aterramientos...*».

---

(31) En el Derecho italiano puede consultarse: VASSALLI, *Sulla condizione giuridica degli arenili*, in «Studi Giuridici», Milano, 1960, vol. II. RATTO, *Sulla condizione giuridica degli arenili*, in «La Legge», 1903, págs. 1.427 y sgs. Sobre la delimitación de las playas, puede consultarse en el Derecho italiano: LUCIFREDI, *Delimitazione di spiaggia e competenza giudicaria*, in «Rivista della Navigazione», 1942, II, 245. CARAVITA, *Delimitazione delle spiagge*, in «Giurisprudenza Italiana», 1942, I, 1, 1. QUERCI, *Demanio marittimo*, in «Enciclopedia del Diritto», Milano, 1964, vol. XII, págs. 95 a 97. INCROSSO, *Demanio*, in «Nuovo Digesto Italiano», Torino, 1938, vol. IV. INCROSSO, *Demanio*, in «Novissimo Digesto Italiano», Torino, 1957, vol. V.

Finalmente, hay que decir cómo el artículo 2.º de la Ley de Puertos de 1928 está redactado en idénticos términos que el mismo artículo de la Ley de Puertos de 1880, y el artículo 2.º del Reglamento de Puertos de 1928, igual que el mismo artículo del Reglamento de Puertos de 1912.

Con relación a las aguas terrestres, el artículo 41 de la Ley de Aguas de 1879 señala que «los cauces de los ríos que quedan abandonados por variar naturalmente el curso de las aguas, pertenecen a los dueños de los terrenos ribereños en toda la longitud respectiva a cada uno. Si el cauce abandonado separaba heredades de distintos dueños, la nueva línea divisoria correrá equidistante de unas y otras». El artículo 370 del Código civil está redactado en los mismos términos.

Observamos en los preceptos citados una evolución según el momento en el que fueron redactados. El artículo 4.º de la Ley de Aguas de 1866 consagra en nuestro Derecho positivo el concepto formalista de afectación y desafectación en materia de propiedades del Estado. En efecto, los terrenos que a consecuencia de la retirada del mar dejan de estar afectados naturalmente al dominio público, se mantienen en éste hasta que el Estado, si no los considera de utilidad para los usos que se mencionan, los podrá declarar propiedad de los dueños de los predios colindantes. Nos encontramos ante una desafectación natural, acompañada de una afectación formal al demanio en virtud del precepto legal. Esta afectación formal al demanio, después de una desafectación natural, se mantiene en la actual Ley de Puertos de 1928. La Ley del Patrimonio del Estado acepta este criterio formalista, ya que en su artículo 123 señala que:

«La incorporación al Patrimonio del Estado de los bienes desafectados, incluso cuando procedan del deslinde de dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el Ministerio de Hacienda de los bienes de que se trate, y en tanto la misma no tenga lugar seguirán teniendo aquéllos el carácter de dominio público».

La semejanza entre el artículo 4.º de la Ley de aguas de 1866 y el 370 del Código civil estriba en que el terreno sobrante o abandonado se declara propiedad de los colindantes en aumento de sus fincas, sin que sea necesaria la enajenación por el Estado. Esta regulación variará de sentido en la Ley de Puertos de 1880, artículo 2.º, en la que los terrenos, una vez deslindados por la Administración e ingresados en el patrimonio privado, se *enajenarán*, a diferencia de lo que ocurría en el artículo 4.º de la Ley de Aguas de 1866, en la que se declaraban propiedad de los

colindantes sin más trámites. Dos razones pensamos que pudieran impulsar al legislador a adoptar semejante solución.

En primer lugar, los litigios que se produjeran entre los propietarios colindantes durante la vigencia de la Ley de Aguas de 1866, al distribuirse proporcionalmente los terrenos sobrantes de la zona marítimo-terrestre.

En segundo lugar, la importancia económica que estos bienes pudieran representar para la Administración, que no podía dejarlos en la situación que señalaba la Ley de Aguas de 1866.

A nuestro juicio, es necesario censurar la regulación que se hace, en los preceptos que hemos examinado, de las desafectaciones naturales. En efecto, los preceptos del Código civil consagran una solución distinta a las de las Leyes de Puertos y de Aguas. No se explica el por qué, si se admiten afectaciones naturales, no van a ser admisibles desafectaciones de la misma índole, impidiéndose éstas mediante afectaciones formales. La justificación de carácter económico parece asomar. No es igual la importancia que pueda tener una extensión de la zona marítimo-terrestre desafectada naturalmente, como la que pueda tener un cauce desafectado, pero en el terreno jurídico no se justifican, a nuestro juicio, soluciones diferentes. Por otra parte, cabe cuestionarse qué ocurriría si el cauce desafectado tuviera una gran importancia económica. De todas formas abrigamos serias dudas sobre la vigencia de los artículos 370 del Código civil y 41 de la Ley de Aguas de 1879, una vez promulgada la Ley de Patrimonio del Estado, que, después de declarar supletorio el Derecho civil, preceptúa en su artículo 123 que «la incorporación al Patrimonio del Estado de los bienes desafectados, incluso cuando procedan del deslinde del dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el Ministerio de Hacienda de los bienes de que se trate y en tanto la misma no tenga lugar *seguirán teniendo aquéllos el carácter de dominio público*».

Es difícil concebir en el momento actual un paso *per saltum* de demanialidad a propiedad privada, como ocurre en los artículos 41 de la Ley de Aguas de 1879 y 370 del Código civil, sin pasar antes por el patrimonio privado de la Administración. Pero es que si no se acepta esta postura y admitimos la desafectación natural e inmediata accesión de la Ley de Aguas, no es justo que en la zona marítimo-terrestre, cuando ésta disminuye por fenómenos naturales, no se admitan la desafectación natural y accesión en favor de los colindantes, como ocurre en los artículos 370 del Código civil y 41 de la Ley de Aguas de 1879, todo ello sin perjuicio del derecho de la Administración a deslindarla a fin de que quede perfecta-



mente determinada. La solución de la Ley de Puertos de 1928 en su artículo 2.º se muestra más ilógica cuando, por ejemplo, se produce un avance del mar que aumenta la zona marítimo-terrestre a costa de la propiedad privada del colindante, que éste pierde en determinada extensión, y luego se da una posterior retirada del mar, quedando estos terrenos sobrantes en el patrimonio de la Administración. La solución en la Ley de Aguas, artículo 40, y Código civil, artículo 372, es diferente, ya que aunque el cauce que el río abre en propiedad privada es dominio público, una vez desafectado naturalmente o por la realización de trabajos autorizados llevados a cabo por el propietario, vuelve de nuevo a su propiedad.

d) *Delimitación del deslinde administrativo de otras figuras afines. Relaciones entre el deslinde administrativo y la recuperación de oficio.*

Es interesante destacar cómo en Italia la Administración goza, para la defensa de su propiedad y posesión, no sólo de los medios de autotutela establecidos en el Código civil, sino de los demás instrumentos de tutela ordinarios regulados en el mismo Código para la defensa de la propiedad y posesión (32).

Precepto de similares características no lo encontramos formulado en nuestro Derecho, pero no cabe duda de que la Administración puede utilizar los medios que para la defensa de la propiedad y posesión se encuentran recogidos en nuestro Código civil, cuando los medios de autotutela no son suficientes para defender su patrimonio. La Administración puede ejercitar la acción reivindicatoria, así como los interdictos, cuando ha consolidado la posesión sobre un bien ajeno por espacio de más de un año. Problema distinto, y que será examinado en otro lugar, es el de si la Administración puede despojarse de las prerrogativas de que goza para la defensa de su propiedad y posesión y utilizar los medios que para la defensa de aquéllas arbitra el Código civil. Respecto de la recuperación de oficio (33), sabemos cómo en nuestro Derecho positivo se encuentra recogida esta facultad exorbitante en los artículos 404 de la Ley de Régimen Local, 55 del Reglamento de Bienes y 8.º de la Ley del Patrimonio del Estado. En el artículo 55 del Reglamento de Bienes se esta-

(32) Artículo 823 del Codice Civile, párrafo segundo: «Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.»

(33) Sobre el tema puede consultarse especialmente: CLAVERO ARÉVALO, *La recuperación administrativa de los bienes de las Corporaciones locales*, núm. 16 de esta REVISTA.

blece un plazo distinto de recuperación, según que el bien sea patrimonial o demanial. En la primera categoría de bienes, el plazo para recuperar será de un año, a contar del día siguiente a la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y para los segundos, la recuperación de oficio podrá tener lugar en cualquier momento.

Sin detenernos a exponer esta institución, pasaremos a examinar cuáles sean las conexiones entre el deslinde administrativo y la recuperación de oficio.

a') *En bienes patrimoniales de las Administraciones.*

Es lógico que la Administración, mediante el deslinde administrativo, no podrá recuperar de oficio los bienes patrimoniales en los casos en los que transcurrió el plazo marcado para su recuperación. Si así lo intentara, el particular se encontraría protegido por los interdictos, y la Administración para recobrar estos bienes tendría que ejercitar la oportuna acción ante los Tribunales ordinarios. La Administración, claro está, podrá deslindar, pero respetando la situación posesoria de que goza el particular que indebidamente ocupa el bien patrimonial.

b') *En bienes de dominio público, bienes comunales, montes de dominio público y montes catalogados.*

CLAVERO ARÉVALO, en la obra citada, sostiene cómo los bienes de dominio público pueden ser recuperados por la Administración en cualquier momento, siempre que se hallen indebidamente en posesión de particulares. No obstante, nuestra jurisprudencia no parece abundar en esta opinión. GARRIDO FALLA recoge en su *Tratado* un Decreto resolutorio de competencias (*B. O. del Estado* de 22 de enero de 1957) por el cual se impidió la recuperación posesoria de oficio en favor de la Administración sobre un camino vecinal, roturado por el particular propietario de la finca colindante con el mismo, por estimarse que, habiendo transcurrido dos años, se producía un estado posesorio en favor del particular, protegido por los Jueces y Tribunales ordinarios.

En los bienes de dominio público por naturaleza (zona marítimo-terrestre, cauces de los ríos) pueden producirse alteraciones a consecuencia de fenómenos naturales. Ya hemos expuesto cómo la Administración, mediante el deslinde administrativo, dejará perfectamente determinada la extensión del bien demanial, y si existen usurpadores dentro del bien, podrá desalojarlos, recuperándolo, salvo en los supuestos que contemplaremos.

Puede ocurrir, no obstante, que existan usurpaciones en terrenos que la Administración presume que pertenecen a la zona marítimo-terrestre, pero que la Administración no podrá recuperar de oficio por no estar perfectamente determinada la extensión de la mencionada zona. Igual puede ocurrir en los cauces de los ríos. En estos casos la Administración deslindará, y mediante el deslinde administrativo, una vez aprobado y firme, recuperará aquellos terrenos que habían sido detentados por los particulares.

Como puede apreciarse, en estos supuestos, el deslinde administrativo ha sido el único medio para que la Administración recuperara los terrenos. En estas situaciones, en nuestra opinión, deslinde administrativo y recuperación de oficio, recuperación que no es sino una autoreivindicación dominical al amparo del *ius possidendi* que la Administración ostenta sobre estos bienes, van íntimamente unidas, y la segunda se hace posible mediante el empleo del deslinde administrativo.

Esta recuperación sólo podrá paralizarse cuando existan situaciones consolidadas de propiedad o títulos hipotecarios en poder de los administrados, si bien la Administración puede deslindar el bien en cuestión, sin perjuicio de tercero, a efectos de declararlo demanial y poder ejercitar las acciones oportunas para su recuperación.

Las vías pecuarias, según el artículo 1.º del Decreto de 23 de diciembre de 1944, son bienes de dominio público. No obstante esta calificación, a pesar de su carácter imprescriptible y de señalar el artículo 2.º la prerrogativa de la Administración para restablecer y reivindicar las vías usurpadas, indica el mismo artículo que la recuperación se hace imposible cuando la ocupación se ha legitimado. El Tribunal Supremo ha admitido la prescripción de treinta años sobre estos bienes (en este sentido la sentencia de 22 de marzo de 1958).

Lo que nos interesa destacar es que mediante el deslinde administrativo que se realice sobre estas vías, la Administración recupera de oficio los terrenos usurpados. El deslinde ha servido, al igual que ocurría en el dominio público por naturaleza, para recuperar el bien o la parte de él usurpada. El artículo 15 del Decreto mencionado señala que:

«... se colocarán mojones, de solidez que garantice su permanencia y visibilidad en amplio radio, acotándose los terrenos usurpados, que el deslindante, como representante de la Administración, *reivindicará* en el acto en el nombre del Estado, tomando nota de los intrusos y de su profesión y domicilio».

Esta reivindicación será posible siempre que no se den los supuestos ya contemplados en el artículo 2.º En este caso la Administración no podrá recuperar de oficio mediante deslinde; el particular estaría protegido por los interdictos oportunos.

Respecto de los bienes de dominio público por afectación, creemos que podrán ser recuperados de oficio siempre que tengan este carácter, es decir, mientras no se produzca una desafectación de los mismos. Esta desafectación puede ser formal o fáctica, esta última sólo admisible para los bienes de las Corporaciones locales. En estos bienes demaniales por afectación, la recuperación de oficio puede venir también precedida, a veces, del deslinde administrativo. Igualmente pueden preconizarse estas soluciones para los bienes comunales que no sean montes, dado el carácter imprescriptible que les otorga la Ley de Régimen Local y el Reglamento de Bienes.

Los montes que con arreglo a los artículos 11, párrafo 2.º, y 64 párrafo 3.º, del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962 tengan el carácter de demaniales, pensamos que también podrán ser recuperados de oficio en cualquier momento. El problema que puede plantearse es el de si estos montes de dominio público pueden ser objeto de prescripción al igual que ocurre con los catalogados. Creemos que su carácter imprescriptible puede ser destruido mediante desafectaciones fácticas si se trata de montes de las entidades locales, al estar admitida aquella desafectación en el Reglamento de Bienes. La ocupación durante veinticinco años del monte o de determinada parcela del mismo produciría la desafectación, y al ingresarse éste en el patrimonio privado, prescindiendo de si el monte estuviera o no catalogado, sería posible la prescripción.

Tratándose de montes del Estado, dada la regulación formalista que de la afectación y desafectación hace la Ley de Patrimonio del Estado, parece ser que no sería posible la prescripción sino mediante desafectación formalmente operada. En estos montes demaniales, al igual que en los supuestos que ya hemos estudiado, la recuperación puede venir precedida de un deslinde administrativo.

Finalmente examinaremos el caso de los montes catalogados. También en ellos el deslinde administrativo servirá para recuperar por la propia Administración parcelas que estén usurpadas por los particulares.

El artículo 10 de la Ley de Montes de 7 de junio de 1957 y el artículo 113 de su Reglamento señalan que la Administración en el apeo *reivindicará* «la posesión de todos los terrenos cuya usurpación resulte plenamente comprobada, pudiendo recabar, si fuera preciso, el auxilio

de la autoridad gubernativa, que le será prestado conforme a lo dispuesto en el artículo 66».

La Administración podrá hacer uso de este precepto en el deslinde de montes de dominio público siempre que los particulares no presenten títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y en el de montes catalogados, siempre que los particulares no presenten los títulos anteriores o acrediten una posesión ininterrumpida a título de dueño por espacio mayor a los treinta años (artículo 111 del Reglamento de Montes).

Respecto al deslinde de montes es interesante examinar y dar una respuesta adecuada a la situación que se produce cuando la Administración, a iniciativa de las entidades públicas y a sus expensas, deslinda los montes pertenecientes a estas entidades que no se encuentran catalogados. El artículo 79, párrafo 2.º, del Reglamento de Montes señala que el deslinde se verificará «con arreglo a los mismos requisitos y formalidades vigentes para los de utilidad pública».

Pensemos que la Administración está llevando a cabo el deslinde de un monte perteneciente a alguna entidad pública. ¿Aplicará en la delimitación todos los requisitos establecidos, así como las formalidades señaladas para el deslinde de los montes de utilidad pública?

A nuestro juicio, esto podrá hacerse solamente cuando el monte de la entidad esté incluido en el Catálogo de Montes, pero no en los demás supuestos, porque entonces llegaríamos a la conclusión de que la Administración Forestal reivindicaría en el acto del apeo todos los terrenos cuya posesión no se hubiera acreditado por espacio de treinta años, o aquellos que los particulares no tuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad. Si no se acepta esta interpretación, tendríamos a la Administración recuperando de oficio bienes patrimoniales para otras entidades, transcurrido el plazo de un año. Creemos que la Administración, en el deslinde de los montes pertenecientes a estas entidades, siempre que no sean montes catalogados, solamente aplicará las normas técnicas, pero no las jurídicas. Las situaciones posesorias consolidadas por los particulares han de ser respetadas por la Administración en el deslinde que se lleve a cabo.

El criterio sustentado, que, por otra parte, se desprende de la más estricta lógica, encuentra su apoyo de forma más o menos directa en el artículo 14 de la Ley de Montes, que señala los trámites a los que se ajustarán los deslindes de montes públicos. Pudiera pensarse que estos trámites son iguales o comunes para todos los montes públicos, pero dentro del apartado b) del mismo artículo se dispone que sólo tendrán valor y eficacia en el acto del apeo los títulos de dominio que se encuentren

inscritos en el Registro de la Propiedad y aquellas pruebas que de forma indudable acrediten la posesión ininterrumpida durante más de treinta años de los terrenos pretendidos, asignándose en otro caso en las operaciones de deslinde la posesión del monte a favor de la entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia.

A nuestro juicio, el problema está claro: esta presunción posesoria sólo se dará para aquellos montes públicos que, declarados de utilidad pública, se hallan incluidos en el Catálogo, pero no para todos los montes públicos.

Dos conclusiones fundamentales se desprenden de todo el análisis que hemos efectuado acerca de las relaciones entre el deslinde administrativo y la recuperación de oficio.

En primer lugar, el deslinde administrativo es el único medio e instrumento que en determinadas circunstancias posee la Administración para recuperar ciertos bienes, siempre que al efectuarse el deslinde administrativo se den una serie de requisitos que hemos apuntado.

En segundo lugar, el deslinde administrativo y la recuperación de oficio, en los bienes que hemos estudiado, son interdependientes, siendo la recuperación de oficio consecuencia del deslinde administrativo que se efectuó.

#### e) *Deslinde administrativo y acción reivindicatoria* (34).

En el Derecho privado, a pesar de las múltiples posturas doctrinales existentes para diferenciar el deslinde de la acción reivindicatoria, ambas acciones se encuentran perfectamente delimitadas. Normalmente la acción de deslinde comienza cuando la acción reivindicatoria se hace imposible por no reunir el titular del derecho real los requisitos exigidos para el ejercicio de la mencionada acción. En Derecho privado, la acción de deslinde no puede ejercitarse como previa a la acción reivindicatoria. El deslinde supone, como regla general, confusión de límites, mientras que la acción reivindicatoria controversia de títulos.

Nuestro Tribunal Supremo, en sentencias de la Sala de lo Civil, ha diferenciado ambas acciones. La de 3 de julio de 1964, en su primer Considerando señala que para la acción reivindicatoria es necesario «justo

---

(34) Sobre el tema en el Derecho privado, pueden consultarse, entre otros: BIGIAMI, *Regolamento di confine e rivendica*, «Rivista Diritto Processuale Civile», 1929. BIGIAMI, *Il «regolamento di confini» (vent'anni dopo)*, «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile», 1951. SCOGNAMICLIO, *Regolamento di confine e rivendicazione*, in «Foro Civile», 1951, 16. CABEZA HERNÁNDEZ, *Reivindicación y deslinde: sus diferencias*, «Anuario de Derecho Civil», 1962.

título de dominio, identificación del objeto de la acción en su doble concepto de su descripción en la demanda cuanto de su comprobación material, y por último, la del hecho, desposesión por el demandado, negativa del alegado derecho o cualquier otro acto que hace precisa la defensa que con la acción se pretende» (35).

La sentencia de 13 de mayo de 1959, en su tercer Considerando señala que «la acción de deslinde es semejante a la antigua *finium regundorum* y con la que tiene puntos notorios de semejanza, aunque no pueda con ella identificarse, requiere como supuestos fundamentales el dominio de las fincas cuyo deslinde se pretende, la confusión de linderos con otra del demandado y cuya propiedad pertenece a éste, prescindiendo de la legitimación de titulares de derechos reales que no juegan en el pleito a que el presente recurso se contrae».

Esbozadas estas diferencias entre el deslinde y la acción reivindicatoria en el Derecho privado, trataremos de exponer las posibles relaciones entre el deslinde administrativo y la acción reivindicatoria.

La recuperación de oficio se nos presenta en unos casos como una autorecuperación posesoria y en otros como una autoreivindicación dominical. El primer supuesto se da en los bienes patrimoniales en los que la Administración reclama un *ius possessionis*, y el segundo, en los bienes de dominio público en los que se reivindica no un *ius possessionis*, sino un *ius possidendi* dimanante de la titularidad dominical.

Respecto a las posibles relaciones entre el deslinde administrativo y la acción reivindicatoria debemos señalar que nuestras consideraciones están centradas en los bienes de dominio público por naturaleza: aguas, zona marítimo-terrestre, que es donde pueden establecerse determinados criterios.

Hemos señalado cómo en el Derecho privado el particular no puede ejercitar una acción de deslinde como previa al ejercicio de la acción reivindicatoria. Este principio cambia en el Derecho público en los bienes que hemos mencionado, especialmente en la zona marítimo-terrestre, que es donde centraremos nuestras consideraciones.

La titularidad dominical sobre esta zona viene dada por el precepto legal, el cual determinó asimismo su extensión, señalando unos criterios para hacerla plausible en la práctica. Son de dominio público los terrenos que por fenómenos naturales se hallan sometidos al flujo y reflujo de las mareas, aquellos que ya enumerábamos cuando estudiábamos las

---

(35) En el mismo sentido, las sentencias de 16 de noviembre de 1893, 24 de febrero de 1911, 18 de abril de 1911, 6 de marzo de 1914 y 26 de mayo de 1914.

Leyes de Puertos. Una vez determinada prácticamente esta declaración legal, sabremos la extensión del bien demanial. Este bien, como sabemos, no tiene acceso al Registro de la Propiedad, ya que la publicidad posesoria dimanante de la demanialidad, publicidad material, se deriva de esta condición natural de su integración en la zona marítimo-terrestre.

Examinemos dos supuestos interesantes.

Un primer caso, demasiado hipotético quizá, en el cual, perfectamente delimitada la zona marítimo-terrestre, se encontrará la Administración frente a unos particulares que tienen inscritas en el Registro de la Propiedad parcelas de dicha zona. ¿Qué solución tiene la Administración? Indudablemente como hemos señalado en otro lugar, no podrá recuperar de oficio estas parcelas, sino que tendrá que ejercitar las acciones reivindicatorias de los terrenos y de nulidad de las inscripciones registrales. Hasta que esto no se produzca por sentencia firme, la Administración no podrá alterar tal situación otorgando concesiones sobre dicha zona o perturbando el *status* de los particulares.

En este caso que contemplamos, la Administración puede ejercer perfectamente la acción reivindicatoria por reunir todos los requisitos exigidos para plantearla.

Una segunda situación, en la que el problema cambia por completo de perspectiva, se da cuando este bien demanial no está deslindado y la Administración tiene conocimiento de estas situaciones de usurpación, porque de usurpaciones se trata aun cuando existan títulos hipotecarios, salvo casos excepcionales y todos anteriores a la declaración legal que consagró la demanialidad de la zona marítimo-terrestre. Las preguntas que nos surgen son las siguientes: la existencia de títulos hipotecarios ¿es obstáculo para que la Administración deslinda el bien? ¿Por qué y cómo puede la Administración deslindar el bien?

La doctrina (36) ha criticado enérgicamente las situaciones en las que inciden los particulares e incluso las Corporaciones locales al inmatricular en el Registro de la Propiedad, mediante modificaciones catastrales u operaciones múltiples de ventas simuladas, parcelas de la zona marítimo-terrestre, mediante los procedimientos inmatriculadores de los artículos 205 (37) y 206 (38) de la Ley Hipotecaria.

---

(36) FORNESA RIBÓ, *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre*, núm. 14 de esta REVISTA, pág. 124.

(37) Artículo 205 de la Ley Hipotecaria: «Serán inscribibles, sin necesidad de la previa inscripción, los títulos públicos otorgados por personas que acrediten de modo fehaciente haber adquirido el derecho con anterioridad a la fecha de dichos títulos siempre que no estuviere inscrito el mismo derecho a favor de otra persona y se publiquen



Somos partidarios de la postura que señala cómo la existencia de títulos hipotecarios en la zona marítimo-terrestre o en aquellos lugares que puedan formar parte de dicha zona, no son obstáculo para que la Administración deslinde, y no son obstáculo, ni la existencia de estos títulos puede paralizar el deslinde, porque la Administración es titular de un bien que tiene el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable. En aquellos supuestos en los que la Administración estime que sobre determinados terrenos es indudable su carácter demanial, ha de deslindar para poder ejercitar la acción reivindicatoria. El deslinde administrativo se verifica como condición *sine qua non* para el ejercicio de la acción reivindicatoria, si se determina mediante aquél, que los bienes tienen la condición de demaniales por estar integrados en la zona marítimo-terrestre. Es indudable que sin este deslinde, en los casos en los que la condición demanial no se encuentra determinada perfectamente en ciertos puntos, en los que existen situaciones consolidadas de los particulares, la Administración no podrá ejercer la acción reivindicatoria, ya que no podrá probar la materialidad de la propiedad que trata de reivindicar.

Esta postura ha sido sustentada por un dictamen de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Obras públicas a una consulta formulada por la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, que por su importancia vamos a transcribir en los aspectos que nos interesan :

«... es decir, la práctica de los deslindes autorizados por el artículo 1.º del Reglamento de Puertos, no solamente encuentra impedimento ante el hecho de que dentro del tramo deslindado aparezcan fincas ocupadas por particulares, sino que es el paso primero y fundamental para poner remedio a toda usurpación y, en su caso, para que los Tribunales de Justicia valoren los derechos de los particulares frente al principio general de imprescriptibilidad del dominio público. Lo que mantienen las sentencias referidas (son las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1958, 24 de junio de 1959 y 20 de noviembre de 1959), con el acierto tan reconocido de nuestro Tribunal Supremo, es que la Administración no puede desconocer los derechos de los particulares inscritos en el Registro de la

---

edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento donde radique la finca, expedidos por el Registrador con vista de los documentos presentados.»

(38) Artículo 206 de la Ley Hipotecaria: «El Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél y las de la Iglesia católica, cuando carezcan de título inscrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación liberada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.»

Propiedad mediante actos perturbadores de la posesión, tales como otorgar concesiones sobre ellos o declararlos administrativamente de dominio público, pues a ello se oponen los artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria: aquél, al declarar que los asientos del Registro, en cuanto se refieren a derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos por la Ley, y éste, por establecer la presunción legal de que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, y disponer que no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio inmueble o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad demandada, sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad y cancelación de la inscripción correspondiente» (El dictamen puede consultarse en *Anales de la Dirección General de lo Contencioso*, tomo I, Madrid, 1961, páginas 783 y ss.).

El mismo criterio del dictamen fué sustentado por el Tribunal Supremo en una interesante sentencia de 7 de julio de 1960, en la que aprobó un deslinde administrativo sobre la zona marítimo-terrestre, como requisito previo y necesario para el ejercicio de la acción reivindicatoria por la Administración. Por la importancia que encierra la sentencia para la postura que sustentamos, permítasenos transcribir literalmente el cuarto Considerando:

«Que de lo que se deja expuesto claramente se deduce que la Orden recurrida de 31 de diciembre de 1958, al aprobar el deslinde practicado en cumplimiento del pronunciamiento cuarto de la de 8 de agosto de 1955, ni desconoció derechos amparados por una inscripción registral, toda vez que la invocada por el actor no producía, según el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, efectos frente a tercero, en la fecha en la que la Comisión de deslinde decidió no tenerla en cuenta, ni incluso si se tratase de una *inscripción registral plenamente eficaz*, cabría sostener que la resolución reclamada, al declarar que los excesos de cabida que inscribieron los interesados es terreno de dominio público, por hallarse comprendido en la zona marítimo-terrestre, haya invadido la esfera de la jurisdicción ordinaria, puesto que ya en la Orden de 8 de agosto de 1955 se prevenía que la declaración de la verdadera naturaleza jurídica de aquel terreno *había de hacerse al solo objeto del ejercicio de la acción reivindicatoria por el Estado*; y esa prevención ha sido con la mayor escrupulosidad observada en la Orden de 31 de diciembre de 1958,

en la que claramente se consigna que la declaración de ser dominio público el terreno en cuestión tendrá alcance puramente *administrativo como supuesto indispensable para el ejercicio de la acción reivindicatoria por parte del Estado*, y que, por consiguiente, tal declaración no ha de alterar por sí misma la actual situación jurídica, conforme a las legislaciones civil e hipotecaria, del terreno a que se refiere; añadiéndose, además, que en tanto no caiga resolución definitiva firme en la vía judicial, que anule o cancele la inscripción registral del repetido terreno, no podrá ser este objeto de concesión administrativa».

Manteniendo este criterio, el bien demanial que estamos estudiando queda suficientemente protegido y tutelado por la Administración, que no verá disminuida su extensión.

### III.—ELEMENTOS DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO.

#### A) *Personales.*

En el deslinde administrativo intervienen de una parte la Administración y de otra los particulares interesados. No obstante hay que señalar cómo el deslinde administrativo puede darse entre dos administraciones.

#### I.—*La Administración.*

A fin de dar un carácter práctico a nuestro trabajo, hemos creído oportuno estudiar cuáles sean los órganos competentes para realizar el deslinde en los distintos bienes. De los principios de la organización administrativa nos interesa fundamentalmente el de la competencia, ya que, como señala ROYO VILLANOVA (39), «el primer supuesto de la legalidad de los actos administrativos es la competencia de la autoridad para dictarlos (por razón de la materia, de territorio y de grado). Los preceptos relativos a la competencia son obligatorios y están sustraídos al arbitrio de las partes. Han sido establecidos atendiendo, en primer término, a los intereses del Estado. El reparto de atribuciones entre los distintos órganos se ha hecho, por razones de división del trabajo y de aptitud, dividiéndose la total actividad del Estado entre una serie o conjuntos de órganos cuya competencia queda así definida por el derecho».

(39) ROYO-VILLANOVA, S., *El procedimiento administrativo como garantía*, «Revista de Estudios Políticos», Madrid, 1941, núm. 48, pág. 76.

Nosotros pensamos conveniente distinguir entre los órganos que instruyen los expedientes de deslinde, los que acuerdan su ejecución y los que aprueban el deslinde practicado.

1. *Aguas.*

El Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 14 de noviembre de 1958, que aprobó el Reglamento de Policía de Aguas, señalaba en su artículo 1.º, que era competencia del Ministerio de Obras Públicas entre otras: «el deslinde de los cauces públicos de las corrientes de agua...», señalándose en el artículo 2.º que estas funciones las ejercerán por delegación las Confederaciones Hidrográficas y los Servicios Hidráulicos. El artículo 3.º preceptúa que es misión de los Servicios Hidráulicos y las Confederaciones Hidrográficas, apartado c), «tramitarán los expedientes de deslinde de los terrenos de dominio público...»

Este Decreto ha sido modificado por el de 8 de octubre de 1959, que establece la normativa en vigor. En su artículo cuarto se señalan como funciones específicas:

«La aplicación del Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958».

El artículo tercero de dicho Decreto señala en su apartado b):

«Corresponde a la Comisaría de Aguas la tramitación de los expedientes y la aplicación de las resoluciones que afecten a las aguas públicas y cauces de dominio público, servidumbres, *deslindes*, modulaciones...»

Estas Comisarías de Aguas no sólo se constituyen en las Confederaciones Hidrográficas, sino también en los Servicios Hidráulicos con la misma competencia territorial y funcional que las Comisarías de Aguas.

a) *Organo competente para iniciar el deslinde.*

La Comisaría de Aguas de los Servicios Hidráulicos o Confederaciones Hidrográficas son las que inician y tramitan el expediente de deslinde.

b) *Organo competente para acordar y aprobar el proyecto de ejecución del deslinde.*

Parece ser que será, no la Comisaría Central de Aguas, que se crea por el Decreto de 1959, sino la Dirección General de Obras Hidráulicas,

bajo la dependencia de la cual se halla la Comisaría Central de Aguas, según se preceptúa en la exposición del Decreto.

c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.*

El Ministerio de Obras Públicas,

Si el deslinde se inicia por el particular, el escrito solicitándolo deberá dirigirse a la Comisaría de Aguas correspondiente de la Confederación Hidrográfica o Servicio Hidráulico.

En el deslinde, demarcación y apeo de las aguas públicas tienen competencia también los Servicios Piscícolas, según se preceptúa en el artículo 49 de la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 :

«Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales respecto a las cuestiones de propiedad y posesión se procederá por los encargados del Servicio Piscícola, juntamente con los Servicios Hidráulicos dependientes del Ministerio de Obras Públicas, a la demarcación, apeo y deslinde de las aguas públicas, conforme a las prescripciones de la Ley de 13 de junio de 1879».

Como puede apreciarse, se trata de una competencia conjunta en determinados supuestos. En caso de discrepancia entre los dos organismos, la controversia se resolverá por la Presidencia del Gobierno, según se señala en el artículo 79 del Reglamento de 6 de abril de 1943, dictado para la aplicación de la Ley.

## 2 MINAS.

Tanto la Ley de Minas de 19 de julio de 1944 como su Reglamento de 9 de agosto de 1946, se preocupan para que el terreno que va a ser objeto de investigación esté perfectamente delimitado. Así en el artículo 31 del Reglamento se señala que en la instancia en la cual se solicite un permiso de investigación se indique «la situación y límites del terreno objeto de la investigación, expresados en forma que no permitan dudas racionales acerca de su exacta localización, como base que son para adquirir el derecho de prioridad en la investigación». También señala que se haga constar la superficie solicitada, colindantes de los terrenos en los que se trata de investigar, término donde están radicados los terrenos, situación y linderos en los que quede comprendido el terreno solicitado.

El artículo 35, que trata de la solicitud que hay que presentar una vez transcurridos sesenta días naturales desde que se presentó la instancia, señala en su apartado 2.º la necesidad de que se identifique por diversos procedimientos el terreno que se va a investigar, cuando los investigadores sean entidades de carácter estatal.

El trámite para el deslinde de demarcaciones y concesiones mineras se encuentra regulado en los artículos 45 y siguientes del Reglamento.

Las cuestiones de propiedad y posesión que surjan en estas delimitaciones serán competencia de la jurisdicción ordinaria, según expresa el artículo 64 de la Ley, y las de carácter procedimental, de la jurisdicción contencioso-administrativa.

1. *Organo competente para verificar el deslinde y demarcación.*

Toda solicitud en este sentido deberá dirigirse a la Jefatura de Minas donde radique el terreno.

3. **MONTES.**

La normativa fundamental en la materia está contenida en la Ley de 8 de junio de 1957, el Reglamento de 22 de febrero de 1962, y para nuestra estructuración hay que tener presente la Orden de 11 de enero de 1966, que reorganiza algunos servicios de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

a) *Organos competentes para declarar un monte en estado de deslinde.*

a') La Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, según se desprende del artículo 80 del Reglamento.

b') Los Ingenieros Jefes de los Servicios Forestales (art. 84 del Reglamento y el art. 5.º de la Orden de 1966).

c') La Sección 2.ª de los Servicios Centrales dependientes de la Subdirección General de Montes, según se desprende del artículo 4.º, 3, de la Orden de 1966.

b) *Organos competentes para acordar la ejecución del deslinde.*

La Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial (arts. 80 y 83 del Reglamento de 1962). El artículo 2.º, párrafo 2.º, de la Orden de 11 de enero de 1966, señala la posibilidad de que la Dirección General delegue en la Subdirección General de Montes «aquellas funciones que esti-

me conveniente para obtener una mayor agilidad y eficacia en el orden funcional», con lo cual cabe la posibilidad de que el organismo que acuerde la ejecución del deslinde sea esta Subdirección y no la Dirección General.

c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.*

El Ministerio de Agricultura. En el supuesto de que el deslinde se inicie a petición de los particulares que tengan fincas colindantes con ellos o a petición de las entidades dueñas de montes catalogados, el deslinde se habrá de solicitar del Servicio Forestal correspondiente.

4. ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

a) *Organos competentes para instar el deslinde de la zona marítimo-terrestre.*

Hemos de señalar en primer lugar aquellos órganos que por tener asignadas determinadas competencias en la zona marítimo-terrestre pueden solicitar e instar el deslinde de la misma. Desde este punto de vista, y aunque las disposiciones legislativas no lo preceptúan de una manera expresa al atribuir competencias a distintos organismos, es indudable que, al igual que todo particular, estos Ministerios, a través de sus distintos organismos en las diversas provincias, podrán instar el deslinde la zona marítimo-terrestre. Fuera de estos casos, en los que el deslinde se inste por personas o entidades que tengan alguna competencia en la zona marítimo-terrestre, el deslinde, y ya dentro de los órganos a los que la Ley y las disposiciones vigentes le otorgan la competencia, puede ser instado:

a') Por la Jefatura de Puertos.

b') Por la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas.

c') Por la Subdirección General de Puertos y Señales Marítimas, creada por el Decreto de 19 de julio de 1962, según se desprende de su artículo 3.º y del artículo 1.º, apartado d), de la Orden de 24 de julio de 1962.

b) *Organos competentes para acordar la ejecución del deslinde.*

La Dirección General de Puertos y Señales Marítimas o la Subdirección, si así se le confiara al amparo de los preceptos anteriores reseñados. La tramitación de los expedientes de deslinde es llevada por la Sección primera, que se constituyó en la Dirección General por la Orden de 1962.

c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.*

El Ministerio de Obras Públicas.

## 5. VÍAS PECUARIAS.

### *Competencia.*

Según preceptúa el artículo 3.º del Decreto de 23 de diciembre de 1944:

«La conservación, administración, explotación, mejora, custodia, clasificación, *deslinde* y amojonamiento y, en general, cuanto con las vías pecuarias se relaciona, dependerá de la Dirección General de Ganadería por medio de su Servicio de vías pecuarias».

a) *Organos competentes para iniciar el deslinde.*

La Dirección General de Ganadería, de oficio.  
El Servicio de Vías Pecuarias.

b) *Organo competente para acordar su ejecución.*

La Dirección General de Ganadería.

c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.*

La Dirección General de Ganadería.

Si el deslinde se hace a petición de los colindantes con las vías, éstos deberán dirigir su petición al Servicio de Vías Pecuarias de la provincia o localidad donde éste radique.

d) *Competencias concurrentes.*

Según señala el artículo 20 del Decreto de 1944, si el deslinde de estas vías pecuarias afectare a montes públicos, se comunicará la operación a la Dirección General de Montes, para que acuerde lo oportuno.

## 6. CARRETERAS.

La Orden de 27 de mayo parece ser que es la única disposición acerca del particular. En ella se dispone que son los Alcaldes los que deben aco-



tar y amojonar las carreteras en los terrenos propios de su término municipal.

El Reglamento de 20 de octubre de 1920 sobre policía de carreteras, así como su modificación por Real Decreto de 24 de noviembre de 1922, señalan una serie de medidas a fin de mantener las rutas abiertas al tráfico en las debidas condiciones.

Hoy día estas misiones se realizan por la Jefatura de Obras Públicas de las distintas provincias mediante el Servicio de Conservación de Carreteras.

El deslinde, acotamiento, en la mayoría de los casos, podrá instarse ya bien sea de la Jefatura de Obras Públicas de la provincia o bien de los Alcaldes por cuyos términos pasen carreteras. La aprobación se llevará a cabo por el Ministerio de Obras Públicas.

Los caminos vecinales podrán ser deslindados con arreglo al procedimiento del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

## 7. BIENES DE LOS MUNICIPIOS.

a) *Iniciación del deslinde por la propia Corporación. Organó competente para iniciar el expediente de deslinde.*

El Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones de las Corporaciones Locales será el que inicie el expediente de deslinde. El artículo 716 de la Ley de Régimen Local de 1950 y el artículo 744 del texto refundido de 1955 expresan cómo a este servicio le corresponde la regularización de «... y bienes del Municipio».

El Reglamento de Haciendas Locales, Decreto de 4 de agosto de 1952, señala en el artículo 266, párrafo 3.º, como una de las misiones del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones:

«procurar el descubrimiento de las fincas, censos, foros y cualesquiera otras propiedades, derechos y acciones que correspondan a la entidad y que pudieran significar ingreso o patrimonio de la misma».

b) *Organó competente para acordar la realización del mismo.*

MORENO PÁEZ (40) afirma que, dado que el deslinde es un acto de administración, no teniendo la trascendencia que pueda tener una recupe-

(40) MORENO PÁEZ, *Deslinde de bienes municipales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1956, núm. 87, págs. 350 y sgs.

ración de oficio u otros actos que no impliquen mera administración, el órgano competente debe ser el Alcalde, al amparo de los artículos 116 de la Ley de Régimen Local, apartado i), que le otorga el poder de «ejercer las facultades de gobierno y administración del Municipio, no reservadas al Ayuntamiento pleno o a la Comisión Permanente y las que éste le delegue», y a tenor del artículo 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de 17 de mayo de 1952, que preceptúa como atribuciones del Alcalde, en su número 10, «administrar y fomentar el patrimonio municipal».

Nosotros pensamos que el deslinde, aunque realmente sea un acto de buena administración, lleva muchas veces implicados problemas posesorios. Esto se agudiza mucho más cuando los bienes que se han de deslindar pertenecen a una entidad pública, la cual no los defiende con la prontitud y desvelo de los particulares.

No cabe la menor duda de que los deslindes se solventan frecuentemente con transacciones u otros arreglos procesales. Los deslindes de las Corporaciones locales deben ser acordados por un órgano colegiado que dé una mayor garantía a la operación que se va a realizar, para evitar muchas veces que las soluciones que se adopten sin conocimiento de dichos órganos supongan remedios extraprocesales, aun dentro del procedimiento, para solucionar controversias entre colindantes.

Nosotros pensamos que el órgano competente para acordar la realización del deslinde debe ser el Ayuntamiento en Pleno, al cual se le propondrá el expediente que haya iniciado el Servicio de Rentas y Exacciones. Todo ello porque así se desprende del artículo 121, apartado j), de la Ley de Régimen Local: «el ejercicio de acciones judiciales y administrativas». Sólo en casos excepcionales de verdadera urgencia podría la Comisión Permanente acordar la realización del deslinde (art. 122, apartado i), del texto refundido), dando cuenta a la Corporación en su primera reunión.

El artículo 123 del Reglamento de Organización señala en su apartado 12 como atribución de la Comisión Permanente: «el ejercicio de acciones de toda clase, cuando de su demora pudiera seguirse perjuicio para los intereses municipales, dando cuenta al Ayuntamiento en su primera reunión».

c) *Órgano competente para aprobar el deslinde.*

MORENO PÁEZ no señala quién ha de ser el que apruebe el deslinde practicado. Nosotros pensamos que el deslinde puede ser impugnado no

sólo en vía contenciosa, sino también en vía judicial. Es por ello por lo que la aprobación del mismo ha de corresponder al órgano supremo de la Administración municipal, cual es el Ayuntamiento en Pleno. Ello en base a los artículos 121 y 122, apartados 4.º y 5.º, de la Ley de Régimen Local.

#### 8. BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO Y DEMANIALES DE COMPETENCIA RESIDUAL.

Estos bienes demaniales que denominamos de competencia residual son todos aquellos que no están regulados por disposiciones legislativas y reglamentarias en las cuales se atribuya expresamente la competencia para deslindarlos a determinados organismos ya estudiados.

La competencia para el deslinde de estos bienes demaniales y patrimoniales corresponde al Ministerio de Hacienda.

##### a) *Organo que instruye el expediente.*

El Jefe de la Sección de Patrimonio del Estado en las Delegaciones de Hacienda será el que instruya el expediente de deslinde, remitiéndolo posteriormente al Delegado o Subdelegado de Hacienda.

##### b) *Organo competente para acordar la realización del deslinde.*

En base al presupuesto formulado por el Delegado o Subdelegado de Hacienda, la Dirección General del Patrimonio del Estado acordará o no la realización del deslinde.

##### c) *Organo competente para aprobar el deslinde efectuado.*

La aprobación o desaprobación definitiva del deslinde practicado corresponde al Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado.

#### 9. BIENES PROVINCIALES.

##### a) *Organo competente para acordar el deslinde.*

A tenor del artículo 270, apartado c), del texto refundido de Régimen Local, creemos que será la Diputación Provincial, a la cual se le encomienda el ejercicio de acciones judiciales y administrativas. En el

mismo sentido el artículo 172, número 2, del Reglamento de Organización.

b) *Organo competente para aprobar el deslinde.*

A tenor de los artículos citados y haciendo las mismas consideraciones que se hicieron respecto a los bienes de las Corporaciones municipales, el deslinde deberá ser aprobado por la Diputación Provincial.

10. BIENES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

En relación a estos bienes estimamos que el deslinde podrá ser efectuado por el Ministerio al que esté afecto el organismo, pero la aprobación del mismo habrá de ser hecha por el Ministerio de Hacienda.

Si el deslinde se instara por algún colindante, la petición de éste habrá de dirigirse, como en el primer supuesto, al Ministerio al que esté afecto el organismo.

II. EL ADMINISTRADO.

El otro polo de la relación jurídica del deslinde está constituido por los administrados. El estudio de su capacidad jurídica, legitimación y demás requisitos será realizado en la cuarta parte de nuestro estudio al analizarse el procedimiento administrativo de deslinde.

III. DESLINDE ENTRE DOS ADMINISTRACIONES.

Puede ocurrir en la práctica que el deslinde no se dé entre una propiedad privada y un bien de la Administración, sino entre dos bienes propiedad de distintas Administraciones, o entre bienes que, siendo de una misma Administración, tengan cada uno de ellos unos órganos específicos encargados de efectuar el deslinde.

El tema permanece silenciado en la doctrina y en la jurisprudencia, así como en las disposiciones legales y reglamentarias.

Ante este nuevo aspecto de nuestra institución se nos plantean una serie de interrogantes que intentaremos responder. Pueden reconducirse a los siguientes: ¿mediante qué procedimiento se delimitarán las dos pro-

piedades administrativas? Dentro de una misma Administración, ¿tendrá un órgano la facultad exorbitante frente al otro, al delimitarse dos bienes diferentes, pero propiedad ambos de la misma Administración? En el deslinde de bienes propiedad de distintas Administraciones, ¿operará la facultad exorbitante en favor de alguna o, por el contrario, no jugará en favor de ninguna?

Hemos señalado cómo el tema no ha sido estudiado. ENTRENA CUESTA (41), respecto de los contratos entre Administraciones, ha señalado que es necesario distinguir entre los que denomina de cooperación y entre los de colaboración. En los primeros, los privilegios contractuales no operan en favor de ninguna de las Administraciones, mientras que en los segundos sí tienen operatividad los privilegios.

Nosotros intentaremos sentar seguidamente unas bases orientadoras en nuestra materia. Examinaremos en primer lugar los supuestos de delimitación que pueden darse entre diferentes bienes de la Administración Central. Seguidamente haremos igual con los bienes de la Administración municipal y provincial, para terminar analizando los deslindes que pueden producirse entre diferentes Administraciones, señalando unos principios que pudieran presidir estas situaciones.

#### 1. *Bienes de la Administración Central.*

a) *Bienes en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de una forma especial a determinados organismos* (aguas, minas, montes, zona marítimo-terrestre, vías pecuarias y carreteras).

b) *Bienes demaniales cuya competencia para ser deslindados se atribuye de una forma residual al Ministerio de Hacienda.* Nos referimos a aquellos supuestos en los cuales mediante el procedimiento de afectación establecido en la Ley del Patrimonio del Estado se afecte un bien patrimonial a un uso o servicio público.

c) *Bienes patrimoniales. Su competencia está atribuida al Ministerio de Hacienda.*

Con este cuadro que hemos formulado el deslinde puede darse entre:

- Bienes del apartado a) con bienes del apartado a).
- Bienes del apartado a) con bienes del apartado b).
- Bienes del apartado a) con bienes del apartado c).
- Bienes del apartado b) con bienes del apartado a).

(41) ENTRENA CUESTA, *Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración*, núm. 24 de esta REVISTA, págs. 72 y 73.

Sobre las posibles soluciones a adoptar en estos supuestos quizá fuera oportuno: o bien crear una Comisión supra-ordenada a los organismos intervinientes que, formada por personal especializado técnica y jurídicamente, resolviera y efectuara el deslinde, o bien pensar en la formación de una Comisión mixta, en la que intervendrían los representantes de los organismos afectados.

También podría pensarse que dada la singular importancia económica de los bienes incluidos en el apartado a), jugara la facultad exorbitante en favor de los organismos que llevan a cabo la gestión de los mismos.

## 2. *Bienes de la Administración municipal y provincial.*

- a) Bienes de dominio público.
- b) Bienes comunales.
- c) Bienes de propios.

La competencia para el deslinde de estos bienes viene atribuida por el Reglamento de Bienes de las Entidades locales en favor de los Municipios y Provincias.

Entre otros, podrían darse, a nuestro modo de ver, supuestos de delimitación de:

- Bienes del apartado a) a deslindar entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado a) a deslindar con bienes del apartado b) entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado a) a deslindar con bienes del apartado c) entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado b) a deslindar con bienes del apartado c) entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado b) a deslindar entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado c) a deslindar entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado a) o del apartado b), propiedad de Municipios, a deslindar con bienes del apartado c), propiedad de las Provincias.
- Bienes del apartado c) entre Diputaciones Provinciales.

Es interesante reseñar cómo el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales señala que éstas «tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los *particulares...*».

De ello parece deducirse que cuando los bienes que se han de deslindar lo sean de otros pertenecientes a otras Entidades locales, no existirá el privilegio de «ejecutar el deslinde», aunque los bienes que se deslinden sean demaniales o patrimoniales, ya que éstos se rigen también por las disposiciones del Reglamento de Bienes para su delimitación.

CLAVERO ARÉVALO (42), al estudiar la recuperación de oficio, señala cómo la Ley de Régimen Local otorga esta facultad cuando los bienes se encuentren indebidamente en posesión de *particulares*. Conforme a ello, señala el citado autor, cuando los bienes se encuentran en poder de otras Administraciones, será necesario acudir al oportuno interdicto, es decir, la prerrogativa no podrá esgrimirse frente a la otra Administración.

A la vista de la redacción del artículo 44, antes mencionado, y de la solución que se adopta en el supuesto de la recuperación de oficio, pensamos que en todos los supuestos contemplados de posibles deslindes entre Administraciones municipales y provinciales, las soluciones a adoptar serían las mismas que ya propusimos para los deslindes entre bienes pertenecientes a la Administración Central.

Finalmente, idénticas soluciones proponemos también para los deslindes que hayan de efectuarse entre bienes pertenecientes a la Administración Central con bienes pertenecientes a los Municipios o a las Provincias. Los posibles supuestos de deslindes entre las diferentes categorías de bienes de ambas Administraciones, pueden hacerse teniendo presentes los esquemas que hemos señalado anteriormente.

Hemos dado en todos estos casos de deslindes «inter Administraciones» dos posibles soluciones a adoptar. A nuestro juicio, la más oportuna es la de establecer una Comisión supraordenada a las partes que, integrada por personal técnico y especializado y auxiliada por los asesores jurídicos que se estimaran convenientes, realizara el deslinde.

#### B) *Reales*.

Hemos estudiado todos aquellos bienes que son susceptibles de deslinde administrativo, por lo que se hace innecesario volver a insistir sobre el tema. El deslinde administrativo tiene lugar fundamentalmente entre los bienes inmuebles rústicos, aunque no existe inconveniente a que puedan ser deslindados los urbanos.

Además de este deslinde administrativo propiamente dicho, existen una serie de supuestos de delimitaciones administrativas que, a nuestro juicio, no deben englobarse dentro del deslinde administrativo. Son más bien delimitaciones de zonas de servidumbres. En este aspecto pueden citarse las delimitaciones de acueductos, servidumbres públicas, vías de ferrocarriles, canales, zonas polémicas y polígonos de tiro, etc.

Finalmente, y como supuesto de delimitación administrativa, hay que señalar el deslinde de términos municipales que se realiza conforme a las

---

(42) CLAVERO ARÉVALO, *La recuperación de oficio...*, ob. cit., pág. 121.

disposiciones del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 12 de junio de 1952.

### C) *Formales.*

En esta última parte vamos a estudiar no las formalidades en sentido técnico del deslinde administrativo, sino la posibilidad de que la Administración, en el deslinde de sus bienes, pueda acudir a los procedimientos que el Derecho privado arbitra para la delimitación entre las propiedades, o si, por el contrario, el deslinde de los bienes de las Administraciones sólo puede llevarse a efecto mediante la facultad exorbitante conferida a ellas por el Ordenamiento jurídico.

El tema, dentro del cual quedan inmersas las cuestiones que hemos planteado, es el de la posibilidad del sometimiento de la Administración a las formas privadas, el de si es factible la sustitución de unos procedimientos publicísticos por otros privatísticos, tema que excede de los límites de nuestro trabajo; no obstante, y puesto que nos vamos a plantear la posibilidad de sustituir este procedimiento de Derecho público, cual es el deslinde administrativo, por los procedimientos de Derecho privado (contrato, acto de jurisdicción voluntaria, juicio contencioso), será interesante siquiera trazar a grandes rasgos las líneas generales acerca de la posibilidad o no que tienen las Administraciones de renunciar a su situación de Supremacía y Privilegio y emplear los procedimientos arbitrados por el Derecho privado.

La doctrina italiana ha estudiado detenidamente la distinción entre la actividad administrativa de Derecho público («attività amministrativa de diritto pubblico») y la actividad administrativa de Derecho privado («attività amministrativa de diritto privato»).

Mientras que para algunos autores en la actividad privada de la Administración se satisface un interés subjetivo, secundario y de carácter patrimonial de los entes públicos, para otros las dos actividades no son sino expresiones de una sola e idéntica actividad, de donde resulta superfluo diferenciarlas, haciendo aparecer a la actividad pública como la tendente a la realización de las necesidades públicas y la actividad privada como poco sensible o indiferente ante esto.

ALESSI (43) señala cómo la Administración es titular de un interés subjetivo, secundario, junto al interés primario de realización inmediata y directa del interés público. Cuando la Administración pone en primer

---

(43) ALESSI, *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*, Milano, 1953, páginas 183 y sigs.



plano de su actuación este interés subjetivo secundario, no debe justificarse una prevalencia coactiva de estos intereses con otros del mismo rango de las personas privadas. La posibilidad del empleo de la Supremacía y el Privilegio se halla ligada a la realización del interés público, y no puede justificarse en la realización del interés subjetivo de la Administración.

Mientras que en la realización de este interés público existe una supremacía potencial que se traduce en acto cuando este interés público lo requiere, no ocurre así en la actividad de la Administración regida por el Derecho privado, en la cual, al poner la Administración en primer plano el interés subjetivo secundario y de carácter patrimonial, ha renunciado a dicha posición de Supremacía. Esto, no obstante, no quiere decir que en esta actividad sometida al Derecho privado, no existan determinadas peculiaridades en razón del sujeto que la realiza.

Para MIELE (44) no es la diversidad de intereses o fines que con mayor o menor grado de inmediatez persigue la Administración lo que distingue la actividad pública de la actividad privada de la Administración, sino la disciplina que la regula. Este criterio formal es, según MIELE, suficiente, y en caso de duda, ya que el Derecho público es el normal en la actividad administrativa, éste será el que habrá de utilizarse.

Para BODDA (45), tanto en la actividad de Derecho público como en la actividad de Derecho privado de la Administración, se tutela el interés público, aunque en la primera el acto se dirija directa y concretamente a la realización del interés público.

Junto a esta «attività di diritto pubblico» y «attività di diritto privato de la pubblica amministrazione», distinguen algunos autores (46) la «attività privata» de la Administración. Esta actividad es, para estos autores, accesoria respecto al alcance y finalidad peculiar de la Administración. Se concreta sobre todo en la buena administración del patrimonio de aquélla, esto es, en el complejo de bienes que la Administración posee a título privado.

Para otros (47), esta «attività privata» no es sino una manifestación de la actividad de Derecho privado de la Administración, la cual, en ciertos casos, aunque persiga sólo de modo indirecto la realización del interés público, tiene tan escaso relieve que presenta pocos e incluso ninguno de aquellos elementos publicísticos estudiados.

(44) MIELE, *Principi di Diritto Amministrativo Italiano*, 2.<sup>a</sup> ed., Padova, 1960, t. I, páginas 30 y sígs.

(45) BODDA, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, 3.<sup>a</sup> ed., Torino, pág. 99.

(46) Véase MIELE, ob. cit., págs. 31 a 33.

(47) Véase BODDA, ob. cit., pág. 100.

No es misión de este trabajo el estudio de la actividad pública y privada de la Administración, pero sí debemos señalar cómo el concepto de interés público es una categoría vaga, variable según las circunstancias de tiempo y lugar, y es la Administración la que en cada caso concreto ha de puntualizarlo.

Con estas breves consideraciones señalaremos, si bien de forma escueta, la posibilidad de sustitución de los procedimientos de Derecho público por los de Derecho privado, en la actuación de la Administración. Es la posibilidad de que la Administración, al realizar una actividad pública, pueda someterse al Derecho privado para realizar aquélla, ya que los procedimientos privatísticos son más adecuados para la realización del interés público. Esta sustituibilidad está condicionada, en primer lugar y de forma fundamental, por la norma legal que otorgue más o menos implícitamente esta posibilidad, y en segundo lugar, por la idoneidad de los procedimientos privatísticos para alcanzar el fin público.

En nuestra exposición seguiremos literalmente la valiosísima síntesis realizada por BALLBÉ respecto a este problema (48).

La sustitución de un procedimiento de Derecho público por otro de Derecho privado se admite en las siguientes condiciones :

1. Que exista por parte de la Administración un interés subjetivo, patrimonial, en utilizar, en el desarrollo de una concreta actividad, una institución de Derecho privado en vez de la de Derecho público. Este interés no sólo debe concretarse en la obtención por parte de la Administración de un mayor beneficio económico, sino en la mayor facilidad en el desarrollo de una función.

2. Que no existan razones demostrativas de que el procedimiento publicístico haya sido establecido como «regla» y no como «medio» del actuar administrativo. Para ello es necesario examinar la norma jurídica del texto donde esté regulado. El procedimiento ha podido establecerse como regla no sólo para la satisfacción de los intereses públicos, sino también para la defensa de la propia Administración contra sus personas físicas, por medio de las cuales actúa.

3. Que el procedimiento de Derecho privado sea apto para conseguir el resultado que podría obtenerse siguiendo el procedimiento publicístico. Esta exigencia se desdobra a su vez en otras dos, que apuntan, respectivamente, al medio de Derecho público y al de Derecho privado, a saber :

---

(48) BALLBÉ, *Derecho Administrativo*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona, 1953, t. I, pág. 74.

Primera. Que el medio de Derecho privado sea, por su naturaleza, susceptible en abstracto de ser instrumento para la realización de fines públicos. Hay que tener presente cómo en la sumisión de la actividad administrativa al Derecho privado se da una renuncia por parte de la Administración a su situación de prerrogativa.

Segunda. Que el procedimiento de Derecho público ha de ser, por tanto, no simplemente un medio, sino un medio instituido para facilitar la consecución de un cierto resultado que podría conseguirse igualmente por la Administración empleando los medios ordinarios de Derecho privado: sustituible, por ende, no es todo procedimiento publicístico por el mero hecho de aparecer como medio, *sino exclusivamente aquellos que aumentan, y puede decirse en la misma dirección, las potestades y derechos que ya corresponden a los entes públicos por su genérica capacidad de sujetos de Derecho, y la aumentan precisamente en consideración a sus particulares necesidades de ente público.*

Señala BALLBÉ cómo la razón de la limitada frecuencia en la práctica administrativa del fenómeno de la sustitución deriva precisamente en la *multiplicidad de casos en que el Derecho privado es absolutamente inadecuado para la consecución del fin*. Existen potestades publicísticas como la reglamentaria, de policía, el poder jerárquico, respecto de las cuales hablar de una subrogabilidad mediante el Derecho privado es un absurdo.

Después de señalar estas consideraciones, sigue apuntando BALLBÉ cómo la sustituibilidad de un medio publicístico a un medio privatístico expresamente previsto, muy limitadamente puede admitirse; no cabe olvidar que la utilización de un medio publicístico representa el empleo de potestades jurídico-públicas, las cuales, particularmente cuando se traducen en cargas para el ciudadano, están más o menos limitadas; por tanto, cuando el medio publicístico represente la imposición de una carga para el ciudadano, no puede ser sustituido por un medio privatístico, *sino cuando la Ley prevea y admita semejante sustitución y subsista, por otro lado, un interés público, primario, de las condiciones queridas por la Ley, a su consecución del resultado práctico de que se trate.*

Finalmente señala BALLBÉ que, al ser limitada la posibilidad de la Administración de sustituir un medio publicístico preestablecido legalmente por otro privatístico, o viceversa, se suscita la cuestión de la validez y efectos del acto o negocio sustituido dictado con infracción de las condiciones de subrogabilidad de un procedimiento por otro. La doctrina, en este sentido, MIELE y BODDA, analizando la hipótesis de sustitución de

un medio jurídico público por otro privado, llega a la conclusión de la nulidad, no de la anulabilidad del acto. No obstante, se admite en algunos casos la sanación por conversión en los términos en que está establecida y se acepta por el Derecho administrativo.

Con esta breve perspectiva, pero de indudable interés para nuestra investigación, abordaremos el posible empleo por la Administración de los procedimientos iusprivatísticos para el deslinde de propiedades. Estudiaremos la postura activa o pasiva adoptada por la Administración, es decir, los supuestos en los que la Administración deslinda sus bienes de oficio o a instancia de los colindantes, y aquellos otros en los que los particulares, al deslindar su propiedad, citan a la Administración que tiene alguna propiedad colindante con el bien privado que se va a deslindar.

a) *Administración central: posición activa.*

a') *Bienes demaniales en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de forma específica a determinados órganos. Bienes demaniales de competencia residual y montes catalogados.*

La Administración deslindará estos bienes mediante la facultad exorbitante de que goza, y no podrá acudir ante la jurisdicción ordinaria para que sean deslindados por cualquiera de los procedimientos privatísticos.

Si aplicamos los criterios que se señalaron anteriormente para la sustitución de un procedimiento publicístico por otro privatístico de similares características, en estos bienes fallan de la forma más rotunda. La Administración es tutelar del interés público y estos bienes tienden directamente a su realización. Se encuentra investida de autotutela sobre ellos para que puedan cumplir adecuadamente su finalidad. Esta autotutela no supone sólo una prerrogativa en más para la Administración, sino que la Administración se encuentra vinculada por ella, a la que no puede renunciar, so pena de dejar indefenso el interés público. En el ejercicio de la potestad de autotutela sobre la propiedad y posesión de sus bienes, sería absurdo pensar que la Administración empleara procedimientos privados. La insuficiencia de los procedimientos jurídicos privados es plausible, puesto que situarían a la Administración en una situación de igualdad jurídica con los particulares en aquellas situaciones en las que la doctrina, la legislación y la realidad práctica imponen esta situación de supremacía en favor de la Administración.

Junto a estas razones existe otra definitiva, cual es que en estos bienes, por medio de preceptos positivos, se atribuye a la Administración la competencia para deslindarlos, competencia que es irrenunciable y ante

la que quiebran los posibles intentos de la jurisdicción ordinaria para conocer de estos asuntos.

b') *Bienes patrimoniales del Estado.*

Con referencia a estos bienes hay que señalar cómo la Ley de 24 de diciembre de 1962, que dictó las Bases para la Ley de Patrimonio del Estado, recogía en ella las tradicionales prerrogativas de la Administración en esta materia, entre las que se incluye el deslinde administrativo. Realmente no puede decirse que el deslinde administrativo sea una constante histórica en los bienes patrimoniales del Estado, ya que estos bienes se deslindaron por los Tribunales ordinarios. Tan sólo en la venta de los bienes nacionales podía la Administración proceder a su deslinde como una incidencia de aquélla, cuando ante ella se deducían las oportunas reclamaciones dentro de los quince días siguientes improrrogables a la posesión, que se entiende tomada a los treinta días de haberse abonado el primer plazo por el comprador (49).

Ahora bien, lo que interesa destacar es cómo el Estado, para deslindar estos bienes, ha de realizar dicha operación según los preceptos de la Ley de Patrimonio del Estado (arts. 13 a 18) y de su Reglamento (artículos 32 a 47).

En primer lugar, por la importancia económica que tienen estos bienes y por la intención clarísima del legislador de dotar a la Administración de este procedimiento privilegiado, que como otras prerrogativas recogidas en la Ley, son los medios para mantener la conservación, tutela y salvaguardia de los mismos de una manera eficaz. Las prerrogativas que se recogen en la Ley de Patrimonio del Estado, entre ellas el deslinde administrativo, colocan a la Administración en una situación de supremacía y privilegio con relación a estos bienes, situación que sirve para alcanzar esta conservación e integridad física de los mismos, inasequible por los procedimientos de Derecho privado.

En segundo lugar, de un examen e interpretación del espíritu de las normas reguladoras del deslinde en estos bienes se desprende la necesidad de que la Administración Central, cuando los deslinda, lo verifique sólo por el procedimiento privilegiado. El artículo 13 señala cómo:

«la Administración podrá deslindar los inmuebles patrimoniales mediante procedimiento administrativo en el que se oiga a los particulares interesados».

---

(49) MANRESA, *Comentarios al Código civil español*, Madrid, 1910, t. III, págs. 322, 324 y 325.

En este precepto, 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 deslinda sus bienes, es decir, la facultad que tiene todo propietario de deslindar sus bienes.

El artículo 2.º de la Ley de Patrimonio del Estado señala que :

«los bienes y derechos del Patrimonio del Estado se *regirán* por la presente Ley y, subsidiariamente, por las normas del derecho privado civil o mercantil».

Sólo cuando existan aspectos de estos bienes que no se encuentren regulados en esta Ley podrá acudir al Derecho privado. Mientras tanto habrá que atenerse a sus preceptos. Estos preceptos son precisamente, como estudiamos al analizar el dominio privado de la Administración, los que regulan aspectos administrativos de los bienes patrimoniales del Estado.

b) *Posición activa de las administraciones municipal y provincial.*

Hemos analizado en otro lugar cómo las facultades conservatorias atribuidas a los municipios y a las provincias no se extendían hasta la posibilidad de que estas corporaciones deslindaran privilegiadamente sus bienes, bienes patrimoniales, ya que determinados bienes de dominio público fueron objeto de delimitaciones. En los supuestos en los que estas corporaciones tuvieran que deslindar sus bienes, intentarían por todos los medios ponerse amistosamente de acuerdo con los colindantes, y, en el caso de que esto no se lograra, habrían de acudir a hacer valer sus derechos ante la jurisdicción ordinaria.

Hoy día la pregunta que nos surge es: ¿pueden ser deslindados los bienes de las entidades municipales y provinciales por los procedimientos empleados en la jurisdicción ordinaria?, ¿pueden acudir estas entidades a los Tribunales ordinarios para que sean ellos los que deslinden sus bienes?

Nosotros sostenemos que las entidades municipales y provinciales no pueden acudir a las normas de Derecho privado para deslindar sus bienes.

En primer lugar, existe una justificación sociológica y de tipo económico. En efecto, la situación de desamparo en la que se encontraban estos bienes, situación provocada muchas veces por una mala administración

municipal, provocó el otorgamiento de nuevos privilegios a estos entes para que pudieran defender sus propiedades de las frecuentes usurpaciones de que eran objeto, así como pudieran mantenerlos en condiciones aptas, dada la función social y económica que desempeñan hoy día. A toda esta tendencia se da pie en el breve preámbulo del Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955, en el cual se señala cómo «se desarrollan en él vitales aspectos concernientes a la administración, conservación y rescate de los Patrimonios de los Municipios y Provincias, que constituyen supuestos fundamentales para sanear y robustecer sus respectivas Haciendas mediante preceptos que, por primera vez en la historia legislativa española, precisan las adecuadas conceptuaciones de los bienes, los requisitos para su adquisición, custodia y tutela, la formación del Inventario y el Registro, el *deslinde*».

En segundo lugar existe otra razón, que es fundamental para cimentar nuestra posición. Se refiere a que el procedimiento administrativo de deslinde se ha establecido en el Reglamento de Bienes, no como «medio», sino como «regla» del actuar de estas entidades al deslindar sus bienes. Al ser establecido en el precepto reglamentario como «regla», no cabe la posibilidad de que este procedimiento sea sustituido por los privatísticos.

En efecto, si examinamos el artículo 44 del Reglamento se señala en él cómo:

«las Corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuyos límites aparecieren imprecisos o sobre los que existieren indicios de usurpación».

Se recoge el deslinde como facultad exorbitante, ya que la facultad no sólo es la de promover, facultad que corresponde a todo propietario, sino es que además *ejecutan* ellas mismas, sin necesidad de acudir ante los jueces, estos deslindes.

De una manera tajante y definitiva se señala en el artículo 46, párrafo 2.º, que,

«salvo la excepción del párrafo anterior (se trata de los montes públicos que se deslindarán conforme a los preceptos de la legislación forestal), las Corporaciones municipales y provinciales se *regirán por este Reglamento* para practicar el deslinde de sus fincas, cualquiera que fuere la naturaleza y característica de éstas».

En tercer lugar, y siguiendo las consideraciones que en un principio se dieron para la sustituibilidad de los procedimientos publicísticos por los privatísticos, es indudable que los inconvenientes que salvan las Corporaciones municipales y provinciales al deslindar sus bienes por este procedimiento no se eluden si éstas se someten a las normas privatísticas. Los actos de deslinde gozan de una presunción de legitimidad, son ejecutivos y además declaran la posesión de hecho sobre la finca, declaran la extensión de la propiedad, a pesar de la oposición del particular. El deslinde verificado con arreglo a los procedimientos de Derecho privado priva a estas entidades de sus privilegios y de su situación de supremacía en la relación.

c) *Posición pasiva de la Administración Central.*

a') *Bienes demaniales en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de una forma especial a determinados organismos. Bienes demaniales de competencia residual y montes catalogados.*—Cuando la Administración no deslinda de oficio estos bienes es necesario preguntarse qué es lo que puede hacer un particular cuya finca le interesa deslindar y que por alguna parte linda con los bienes de la Administración que hemos enunciado.

Es indudable que la Administración, al efectuar un deslinde sobre sus bienes, no sólo delimita su propiedad, sino que aunque sea de una forma provisional, señala los límites de la propiedad contigua con la que deslinda. Los particulares pueden instar, como señalan los preceptos legislativos y reglamentarios, el deslinde de estos bienes, pero ¿es posible que los particulares al verificar un deslinde en una finca de su propiedad citen a la Administración ante la jurisdicción ordinaria como un propietario colindante más?, ¿puede la Administración acudir a la jurisdicción ordinaria?, ¿podrán los jueces declararse competentes y deslindar el bien de la Administración por las normas de Derecho privado?

Nosotros sostenemos que ni los particulares podrán acudir ante la jurisdicción ordinaria citando a la Administración como un colindante más, ni la Administración podrá ir a la jurisdicción ordinaria para que sean deslindados los bienes que enumeramos. Las conclusiones pueden resumirse en las siguientes:

1.<sup>a</sup> Los particulares que deseen deslindar una finca de su propiedad que limite con un bien cuyo deslinde sea atribuido de una forma especial a determinados organismos administrativos, deberán solicitar de la Administración que deslinde su bien, ya que de esta forma quedará delimitado, aunque de una forma provisional, el del particular.



2.<sup>a</sup> La Administración no podrá ir ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria para que, por las normas del Derecho privado, sean deslindadas sus propiedades. La competencia que legal y reglamentariamente se establece en favor de la Administración en materia de deslinde es irrenunciable.

3.<sup>a</sup> De *lege data*, a nuestro juicio, los jueces ordinarios son incompetentes para admitir pretensiones de los particulares citando a la Administración a un deslinde que se realice por las normas iusprivatísticas. Si esto aconteciera, creemos que la Administración podría plantear la cuestión de competencia.

b') *Bienes patrimoniales del Estado*.—Análogas consideraciones a las que hemos hecho respecto a los bienes anteriores pueden hacerse con relación a los que estudiamos ahora. La Ley de Patrimonio del Estado somete a los bienes y derechos de su propiedad a las normas de la Ley, y sólo de una forma subsidiaria podrá tener aplicación el Derecho privado (art. 2.º).

El apartado 2.º de la mencionada Ley señala que, «iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión».

Una interpretación del precepto parece ser que posibilita a los interesados, en un deslinde con un bien de la Administración, a citar a ésta ante la jurisdicción ordinaria, cuando no hay iniciado un procedimiento administrativo de deslinde, para que los jueces delimiten los límites de las dos propiedades.

A pesar de esta posible fisura que se abre dentro de la competencia de la Administración para deslindar sus bienes, hemos de pronunciarnos en contra de ella. Si el acto de deslinde se realiza mediante el procedimiento de jurisdicción voluntaria, hay que rechazarlo por las posibles transacciones que puedan producirse durante él, sin que la Administración cumpla los requisitos exigidos para las mismas. Si el deslinde se torna en contencioso, tendríamos a la jurisdicción ordinaria deslindando el bien administrativo, para lo cual la creemos incompetente.

Nuestro criterio es que si se admitiera la posibilidad de que la Administración acuda en acto de jurisdicción voluntaria a un deslinde, cosa que rechazamos, la oposición en el mismo llevará no la realización del deslinde mediante el juicio declarativo correspondiente, sino que entonces la competencia para el deslinde del bien pasará a la Administración que lo realizaría mediante el procedimiento administrativo.

c) *Posición pasiva de las administraciones municipal y provincial.*

Analizamos la posibilidad de que los particulares puedan citar a la administración municipal o provincial a un deslinde ante la jurisdicción ordinaria y aquéllas puedan acudir a dicho deslinde.

Respecto a este problema, MORENO PÁEZ (50) ha sostenido que los particulares pueden acudir a los Tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria, pidiendo, a tenor del artículo 2.061 de la Ley de Enjuiciamiento Civil el deslinde y amojonamiento de un terreno y la Entidad municipal propietaria de los bienes colindantes con los que se pretende deslindar acudir a él, sin perjuicio de hacer uso del derecho que le confiere el artículo 2.070 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (el de oponerse a la práctica del deslinde en la parte confinante con la finca de su propiedad, sin perjuicio de la reserva de acciones para el declarativo ordinario que el promotor del deslinde crea le asisten contra el que se negó a la práctica de aquél), en el caso de considerar que tal deslinde pueda ser causa de perjuicios para los intereses de la misma, y sin que la persona o personas que en nombre de la entidad acudan al deslinde puedan hacer concesiones cuando existan o se susciten dudas referentes a la posesión del inmueble en poder de la Entidad.

Señala asimismo el mencionado autor, que este procedimiento de la Ley de Enjuiciamiento Civil ofrece mayor garantía que el realizado por la Administración, ya que a formar este juicio no ha sido extraño el «excesivo celo de los funcionarios encargados de llevar a cabo las operaciones técnicas de medición que, como decíamos en otro lugar, se atribuyeron funciones que las disposiciones legales asignaron a los que creían capacitados para ello».

Los argumentos de MORENO PÁEZ se cifran en que a diferencia de lo que ocurre con los montes públicos, en los que el legislador quiso atribuir la competencia a la Administración, según se señala en el artículo 46, párrafo 1.º del Reglamento de Bienes, el artículo 44, párrafo 2.º, refiriéndose a los particulares, señala «podrán reclamar su deslinde», lo cual, según el citado autor, no es obstáculo para que aquéllos puedan acudir a la jurisdicción ordinaria y citen a la Administración al deslinde.

Desde luego el problema tiene en la práctica una gran trascendencia. Para lograr un enfoque completo de la cuestión es necesario situarse en una postura de equilibrio e imparcialidad y tratar de analizar la *ultima ratio* de los preceptos, así como su trasfondo sociológico.

---

(50) MORENO PÁEZ, ob. cit., págs. 347 y sgs.

Examinado el problema desde la perspectiva de la Administración, no cabe duda que la realidad y la historia nos han demostrado cómo los patrimonios de las Corporaciones locales han estado sometidos a constantes usurpaciones por parte de los particulares, así como a una deficiente administración y defensa en muchos momentos. Para remediar estas situaciones es por lo que a las Corporaciones locales, como dice el Reglamento de Bienes, se le dotaron de eficaces medios de protección, alguno de ellos desconocido en los bienes patrimoniales, como es el deslinde administrativo.

Es necesario destacar cómo la autotutela que se otorga a la Administración para la defensa de sus bienes supone una situación de ventaja que la Administración no goza cuando se somete a las reglas de Derecho privado. Es obvio que la Administración tiene más facilidad para recuperar la posesión perdida de un bien de su propiedad acudiendo a la recuperación de oficio que al interdicto de recobrar, así como defiende mejor los límites de sus propiedades mediante el deslinde administrativo que por las normas jurídico privadas relativas al deslinde.

Las consideraciones señaladas no deben inducirnos a pensar que la Administración atropelle, mediante estas facultades exorbitantes de que goza, los derechos de los administrados. Es indudable que los procedimientos de Derecho privado ofrecen mayores garantías, pero no sólo en estas facultades exorbitantes, concretamente en el deslinde, sino también en otras muchas. El problema será, por tanto, el buscar a los administrados las oportunas garantías dentro del procedimiento de deslinde para que sus derechos no queden lesionados, ya que bajo su perspectiva es indudable que, frente a la Administración que realiza un deslinde, la situación de paridad jurídica de que gozan en el Derecho privado, se rompe cuando junto a ellos surge la Administración.

Analizadas someramente las razones que puedan ser aducidas por la Administración y por los particulares frente al problema que estamos estudiando, es necesario examinar la legislación vigente y analizar el sentido de sus preceptos.

En contra de la postura sustentada por MORENO PÁEZ, nosotros pensamos que las Administraciones municipal y provincial no podrán acudir a un deslinde ante la jurisdicción ordinaria, ni los particulares podrán citarlas a la misma. Nuestras afirmaciones las apoyamos en los siguientes argumentos:

1. Según el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, las mismas «tendrán la facultad de *promover y ejecutar* "el des-

linde''». Son ellas las que deben realizar lo que llamaríamos una «política de deslindes», pero son ellas las que tienen que ejecutarlos.

2. A los dueños de los terrenos colindantes se les concede, según el apartado 2.º del artículo 44, la posibilidad de reclamar el deslinde. No debe sustentarse, como lo hace MORENO PÁEZ, el que esto implique la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria. Lo que ocurre es que al propietario no se le puede negar su derecho a que la propiedad que tiene sea deslindada, y es por eso por lo que puede instar de la Administración el procedimiento administrativo de deslinde, pero no el judicial.

3. El artículo 46 del Reglamento de Bienes señala de una forma más tajante que «salvo la excepción del párrafo anterior, las Corporaciones municipales y provinciales *se regirán* por este Reglamento para practicar el deslinde de sus fincas, cualquiera que fuere la naturaleza y características de éstas» (párrafo 2.º).

4. La excepción del párrafo anterior hace referencia al deslinde de los montes. La expresión «promoverán el deslinde de los montes públicos catalogados de su pertenencia» hace referencia a que dada la importancia económica de estos bienes, la necesidad del deslinde se pone de relieve de una forma más apremiante.

5. De sostenerse que los particulares pueden citar a la Administración municipal o provincial a la jurisdicción ordinaria para practicar deslindes, se llega a la conclusión de que aquéllos fácilmente podrían evitar el privilegio de la Administración de deslindar sus bienes.

*e) Medios de defensa de los administrados ante la negativa de las Administraciones a deslindar sus bienes a instancia de aquéllos.*

Hemos sostenido que, ya sea activa o pasivamente, las Administraciones son las únicas competentes para deslindar sus bienes. A nuestro juicio, los bienes de las Administraciones no deberán ser deslindados por ninguno de los procedimientos de Derecho privado.

El deslinde supone, al menos, la existencia de dos predios a delimitar. Se deslinda porque los límites entre dos o más predios son confusos y se hace necesario establecerlos.

Los particulares, al deslindar una finca que por alguna parte confine con otra de la Administración, no podrán citar a ésta a un deslinde verificado con los criterios privatísticos.

Ante la exclusiva competencia de la Administración para deslindar sus bienes, el derecho de propiedad de los afectados se encuentra, una vez

más, condicionado por la función, importancia y relieve de la propiedad administrativa. La facultad de deslinde de la que goza todo propietario se encuentra, a nuestro juicio, debilitada, al tener como limítrofe un bien de la Administración. Pero la debilitación de esta facultad no puede ser tal que el particular pueda encontrarse en el trance de verla insatisfecha.

La solución a este problema puede deducirse, según pensamos, de los preceptos positivos que regulan el deslinde administrativo. En efecto, en casi todos ellos se señala que el deslinde puede iniciarse no sólo de oficio por la Administración, sino a instancia de los colindantes. Se establece esta posibilidad, según creemos, porque de esta forma la Administración, al delimitar su bien compulsando los títulos y demás pruebas aportadas por los colindantes para la defensa de su derecho, verifica al mismo tiempo el deslinde de la propiedad del particular colindante, aunque provisionalmente, satisfaciendo de esta forma y dando cauce a la facultad delimitadora de los particulares. De esta forma se reafirma en gran medida la postura que hasta ahora hemos venido sosteniendo.

No obstante, esta solución es incompleta e insatisfactoria. En efecto, al solicitarse un deslinde de la Administración, ésta puede negarse expresa o tácitamente, y es de observar cómo en los preceptos reguladores del deslinde administrativo no se establece de forma concreta la obligación de la Administración de deslindar cuando lo soliciten los colindantes, y es necesario tener presente cómo mediante el deslinde administrativo que verifique la Administración, el particular verá delimitada su propiedad en aquella parte que confine con la de la Administración.

¿Con qué medios de defensa cuenta, pues, el particular?

Una primera solución que pudiera pensarse sería la siguiente: el particular, al instar el deslinde de la Administración, aportaría las pruebas y demás documentos conducentes a la defensa de su derecho ante los órganos competentes para iniciar el expediente de deslinde, que a su vez lo remitirían al órgano competente para acordar su realización. El interesado, una vez transcurridos los plazos para entender desestimada su pretensión, o resuelta ésta denegatoriamente, podría interponer recurso de alzada ante el superior jerárquico si se trata de un deslinde de un bien perteneciente a la Administración Central, o de reposición si es en la esfera local. Contra la denegación expresa o tácita de estos recursos podría formularse una reclamación previa a un pleito civil de deslinde.

De esta solución no somos partidarios, ya que hemos señalado la improcedencia del deslinde de los bienes de la Administración por los procedimientos privatísticos.

La solución que preconizamos en los supuestos de negativas de la Administración a deslindar sus bienes a instancia de los colindantes es la siguiente: el interesado, cumplidos los trámites que se señalaron en el primer supuesto (presentación de documentos, interposición de los oportunos recursos y desestimación de los mismos), podría acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa; pero ¿en qué sentido formularía su petición?

Siguiendo las directrices marcadas por CLAVERO ARÉVALO (51) en su interesante trabajo, creemos que la Administración, al negarse a efectuar el deslinde sobre un bien de su propiedad, deslinde que ha sido instado por el colindante, no sólo lesiona el Ordenamiento organizativo, sino el derecho de propiedad del que reclama el deslinde, el cual se hace necesario por múltiples circunstancias y razones, todas ellas tendentes a la consecución de la mejor función de aquel derecho. El interesado, en nuestra opinión, gozaría no sólo de legitimación para pedir que la Administración deslindara, sino que podría solicitar de los Tribunales contencioso-administrativos que realizaran ellos el deslinde.

En efecto, como señala CLAVERO ARÉVALO, «ningún precepto de nuestro Derecho positivo vigente define el carácter revisor de la jurisdicción como la prohibición de que los Tribunales resuelvan sobre lo que no ha recaído juicio de la Administración cuando ésta tuvo ocasión de resolver y debió, además, hacerlo» (52). «La pretendida singularidad que esta nota revisora pone a la jurisdicción contencioso-administrativa no puede llevarse a tales extremos que vede a los Tribunales el pronunciarse sobre nada que no haya sido objeto de expresa decisión por la Administración cuando ha podido y debido hacerlo» (53). «El que ésta se haya o no pronunciado debiendo hacerlo, será o no un defecto achacable a la Administración, pero jamás un instrumento de multiplicación de pleitos y de sacrificios para los recurrentes» (54).

El carácter revisor queda satisfecho, como señala CLAVERO, con la existencia de un acto administrativo objeto del recurso y con que la Administración haya podido y tenido ocasión de resolver en dicho acto las pretensiones que posteriormente se le deduzcan ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

(51) CLAVERO ARÉVALO, *El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el fondo del asunto*, núm. 42 de esta REVISTA, Madrid, 1963.

(52) CLAVERO ARÉVALO, *El carácter...*, ob. cit., pág. 219.

(53) CLAVERO ARÉVALO, *El carácter...*, ob. cit., pág. 219.

(54) CLAVERO ARÉVALO, *El carácter...*, ob. cit., pág. 219.

Pensamos que con estas premisas, cumplidos por los particulares los requisitos que señalábamos cuando instaran el deslinde de la Administración, y cuando aquellos particulares así lo solicitaran, el Tribunal contencioso-administrativo realizaría el deslinde.

Realmente jamás debería llegarse a estos extremos. Si la Administración es la única competente para deslindar sus bienes, tiene obligación de hacerlo cuando así se lo soliciten los colindantes. La posibilidad de instar el deslinde de la Administración debería ser redactada en una futura regulación unitaria del procedimiento de deslinde administrativo en los siguientes términos: «el deslinde administrativo podrá instarse por los colindantes, ya sean propietarios o titulares de derechos reales, y en estos casos la Administración estará obligada a realizarlo». A este respecto es interesante señalar cómo ya el artículo 45 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901 señalaba que en el caso de que los dueños de terrenos colindantes con montes públicos *reclamaran* su deslinde de la Administración, *ésta debería efectuar el apeo a la mayor brevedad y como si fuera de oficio*. De forma análoga, el Consejo de Estado francés el 5 de enero de 1955, en el *arrêt Decloître*, ha señalado que si la Administración es competente para deslindar el dominio público natural, los particulares pueden exigirle que lo haga.





# JURISPRUDENCIA

