

# DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO DE LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE DE LA LLAMADA «LAGUNA DEL PEIX», INSCRITA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD A NOMBRE DE UN PARTICULAR

SUMARIO: I. *La improcedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la «Laguna del Peix», según las declaraciones de la Administración. Consideraciones críticas:* A) Delimitación de la «Laguna» y deslinde de su zona marítimo-terrestre: la necesaria adecuación del contenido de los actos administrativos a sus fines y sus consecuencias en el tema de la validez de aquéllos. B) La supuesta propiedad privada de la «Laguna del Peix» y de sus aguas: a) la falta de cobertura del Registro de la Propiedad respecto de las «res facti»; b) el concepto gramatical y jurídico de laguna; c) el dato definitorio de la comunicación directa y permanente con el mar; d) la trascendencia de los títulos para la determinación del objeto de los negocios jurídicos traslativos del dominio, a efectos civiles y registrales; e) el carácter público de las aguas del mar litoral o territorial en nuestro Derecho; análisis del valor demostrativo de los usos comunes libres de la navegación y de la pesca y alcance de la referencia a los «derechos que correspondan a los particulares» en la Ley de 7 de mayo de 1880; f) la incomerciabilidad de una cosa como causa determinante de la extinción del derecho de propiedad privada sobre la misma: el supuesto del apartado 2 del artículo 5.º de la vigente Ley de Costas.—II. *Examen de la procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la «Laguna»:* A) La zona marítimo-terrestre, ejemplo característico de dominio público natural: la expresa formulación de esta tesis por la Sala 3.ª del Tribunal Supremo y su aplicación a la «Laguna del Peix». La doctrina de los actos propios.—B) Examen de la facultad de la Administración para deslindar la zona marítimo-terrestre: a) el deslinde como instrumento administrativo para la configuración del derecho del Estado sobre la zona y para la fijación de sus límites: examen de los pronunciamientos de la Sala 3.ª al respecto; b) la naturaleza y la eficacia de los actos administrativos de deslinde de la zona, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo: examen especial de la ejecutividad de aquéllos; c) el Registro de la Propiedad como límite a la eficacia de los actos de deslinde: fundamento y alcance de la doctrina general sentada por el Tribunal Supremo, con especial consideración de los asientos no señalativos; la procedencia del deslinde, en todo caso, como presupuesto de las acciones judiciales ulteriores del Estado y como medio para la determinación de las servidumbres de salvamento, vigilancia y de paso para acceso a las playas.—C) La procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la «Laguna del Peix», como consecuencia: análisis de la eficacia limitativa de la inscripción registral de la «Laguna» y consecuencias del acto de deslinde previo parcial de la misma.—D) La supuesta discrecionalidad de la Administración en la práctica del deslinde de la zona: la posición de la jurisprudencia.—III. *La competencia atractiva parcial de la Jurisdicción contencioso-administrativa respecto de las «cuestiones civiles» relacionadas con el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre.*

*A petición de don A. A. A. y otros, el letrado que suscribe ha sido requerido para emitir dictamen sobre los extremos que más adelante se precisarán, en base a los siguientes*

## ANTECEDENTES

1.º Según resulta de la certificación expedida en fecha 9 de septiembre de 1974 por el señor registrador de la Propiedad de Ibiza y su partido, «al folio 157 del libro 4.º del Ayuntamiento de Formentera, obra la inscripción primera de la finca número 269, cuyo texto es del tenor literal siguiente»:

«Rústica.—Laguna denominada del Peix, sita en el término de la isla de Formentera. Está formada por una porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él, por la parte Norte, por una boca o espacio que mide 25 metros de longitud, siendo su superficie total de 94 hectáreas, y linda: por Norte y Este, con tierras de don .....; por Sur, con las de doña ....., y por Oeste, con las de los herederos de ..... y otras de don ....., La profundidad de esta laguna resulta de un promedio de 25 a 60 centímetros en su casi totalidad, por más que en algunos puntos haya cotas mayores. No consta su valor ni aparece gravada con carga alguna. Pertenecía dicha finca al clero de la diócesis de Ibiza y, como comprendida en las Leyes de desamortización, la Administración económica de Hacienda de la provincia, en nombre del Estado, se incautó de ella y la posee desde la promulgación de la Ley de 1 de marzo de 1855, habiéndose pedido su inscripción con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864 y disposiciones posteriores. En su consecuencia, y no encontrando asiento de dominio contradictorio, inscribo a favor del Estado la posesión de la descrita finca, sin perjuicio de tercero que tenga mejor derecho a su propiedad. Así resulta de la certificación librada por ..... (el) administrador de bienes y derechos del Estado en esta provincia... y siendo conforme con los referidos antecedentes, firmo la presente a 12 de julio de 1897...»

La inscripción segunda de la finca descrita obra al mismo folio, vuelto, del mismo tomo, en la que se indica, según la referida certificación, que «puesta a pública subasta en virtud de las Leyes de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856 e Instrucciones para su cumplimiento, se remató en 31 de julio próximo pasado (año de 1897) a favor de don B. B. B., quedando adjudicada dicha finca en 6 de agosto siguiente por la Dirección General de Propiedades y Derechos del Estado a favor del citado B, quien... cedió el remate a don C. C. C. y don D. D. D., por iguales partes... En su virtud... (el) juez de Primera Instancia de Palma, en nombre del Estado, vende la referida finca, por el mismo precio del remate, a don C. C. C. y don D. D. D., los cuales inscriben su título de compraventa».

Siempre según la certificación registral al principio consignada, «al folio 62 vuelto del libro 5.º del Ayuntamiento de Formentera, obra la inscripción sexta de la finca 269 duplicada», practicada el 3 de enero de 1968 en favor de la entidad «X., S. A.», «que inscribe su título de

compra sobre cuatro quintas partes indivisas de esta finca». El título de referencia es la escritura otorgada ante el notario de Palma de Mallorca el 29 de enero de 1959, por la que don E. E. E., por su 50 por 100 de esta finca; don F. F. F., por su 10 por 100; doña María, don Miguel y doña Rosa G. G. G., por su 10 por 100, y doña H. H. H., por su 10 por 100, venden sus íntegras participaciones..., integrantes de cuatro quintas partes indivisas de esta finca, por precio global confesado de 100.000 pesetas, a la entidad «X., S. A.».

Finalmente, la inscripción séptima y última de la finca de reiterada mención se practica en fecha 15 de noviembre de 1972 en favor de «X, S. A.», en virtud de auto dictado por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca con fecha 14 de julio de 1972, «declarando suficientemente justificado el dominio de la apelante actora "X., S. A.", sobre la quinta parte no inscrita de la finca de este número y ordenando la reanudación a su favor del tracto registral sucesivo interrumpido. En su virtud, la entidad mercantil "X., S. A.", inscribe su título de dominio sobre dicha quinta parte indivisa, deviniendo así titular de la totalidad de la presente finca».

2.º En fecha 28 de noviembre de 1959, el ilustrísimo señor Director general de Puertos y Señales Marítimas del Ministerio de Obras Públicas traslada a la Jefatura de Puertos de Baleares, «para su conocimiento, el de la interesada y el del reclamante», que, «de Orden de esta fecha comunicada por el excelentísimo señor Ministro de este Departamento», el citado Ministerio ha resuelto aprobar «el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre de un tramo de costa lindante con el estanque "Des Peix" (Cala Sabina) de la isla de Formentera».

Del texto de la mencionada Orden —en cuya parte dispositiva se resuelve «aprobar el acta y plano de deslinde de los terrenos de dominio nacional en el tramo de costa expresado», así como «autorizar el amojonamiento definitivo de los vértices de la traza del referido deslinde»— se desprende que el expediente fue «instruido por la Jefatura de Puertos de Baleares a instancia de doña I. I. I., solicitando el deslinde de la zona marítimo-terrestre de un tramo de costa lindante con el estanque "Des Peix" (Cala Sabina) de la isla de Formentera» y que «en la información pública se ha presentado una oposición al deslinde practicado, suscrita por don E. E. E., manifestando que la zona contigua al estanque del Peix no puede ser considerada marítimo-terrestre, puesto que las aguas del estanque no son de dominio público, sino de dominio privado y de su propiedad, para lo que se presenta copia de la escritura».

La precitada Orden transcribe, aceptándolo en su integridad, un informe de la Asesoría Jurídica del Departamento en el que se indica que la facultad de deslinde y amojonamiento de toda la zona marítimo-terrestre que corresponde al Ministerio de Obras Públicas «no se puede ver limitada porque dentro de dicha zona marítimo-terrestre existan derechos, incluso el de dominio, a favor de particu-

lares...», añadiendo que «de esta forma, aunque el estanque o mar interno de "Des Peix" corresponda a la propiedad particular, por venta del Estado conforme a las Leyes desamortizadoras, sigue siendo parte del mar y la zona que lo limita marítimo-terrestre y puede interesar al Estado establecer su amojonamiento, previo el oportuno deslinde, a los efectos del conocimiento exacto del límite de la propiedad particular o para tenerlo en cuenta en posibles modificaciones que en el futuro puedan establecer las fuerzas naturales y el trabajo del hombre», por lo que —concluye el informe— «no hay motivo alguno para limitar el tramo deslindado a la parte que da frente al mar libre», excluyendo la contigua al «estanque», según se había pretendido por don E. E. E.

En el acta de reconocimiento, deslinde y amojonamiento, aprobada por la Orden de referencia, se expresa asimismo la oposición formulada por la representación de don E. E. E. y de la Sociedad «X., Sociedad Anónima», «nueva propietaria del estanque des Peix», «a la operación de deslinde en la parte de costa colindante con el estanque del Peix», por estimar que los terrenos de dicha parte («comprendidos entre los puntos deslindados uno al dos y seis al nueve y el estanque del Peix») «son propiedad particular de dicha empresa conforme al pliego presentado oportunamente por el antiguo propietario, don E. E. E., en la Jefatura de Puertos de esta provincia».

La Orden aprobatoria de deslinde que acaba de transcribirse no fue objeto de impugnación administrativa ni jurisdiccional, según se desprende de los antecedentes de que se ha dispuesto.

3.º Con fecha 26 de marzo de 1974, la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, «por delegación del excelentísimo señor Ministro y de conformidad con la Asesoría Jurídica», dicta resolución en el expediente de «deslinde de la zona marítimo-terrestre del estanque del Peix, en el término municipal de Formentera, solicitado por don..., en representación de "X., S. A."».

Del texto de la citada Resolución, y sin perjuicio de cuantos nuevos elementos se deduzcan del examen del expediente administrativo tramitado por el Ministerio de Obras Públicas, deben subrayarse, a los fines del presente dictamen, los siguientes extremos:

a) El expediente de deslinde «fue, en principio, instruido a instancia de don ....., en representación de "X., S. A."» (Resultando primero de la Resolución).

Ello, no obstante, en el curso del procedimiento así iniciado, «X., Sociedad Anónima», no atendió, en el plazo concedido por la Administración, al requerimiento por ésta formulado para la presentación de determinados documentos considerados esenciales, lo que determinó que por Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 30 de junio de 1987 se le declarase «desistido en el expediente con efectos limitados a la Sociedad actora y no a la Admi-

nistración, por haber ésta estimado que en el deslinde concurren circunstancias de interés general que aconsejan practicarlo de oficio».

«Interpuesto recurso de reposición, el Ministerio del ramo revocó en parte la Resolución de la Dirección, sustituyendo la declaración de desistimiento en ella contenida por la de decaimiento en sus derechos de la Sociedad peticionaria, sin dar lugar al archivo de actuaciones por estimar de interés general la prosecución del expediente.»

La Sociedad «X., S. A.», a cuya instancia se había instruido por la Administración, como queda consignado, el expediente de deslinde, recurrió sin embargo en vía contencioso-administrativa contra la últimamente citada Orden ministerial, resolviéndose el recurso mediante la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1969 (a la que pertenecen los párrafos precedentes entrecuillados), que estima parcialmente el recurso con base en que «la resolución recurrida en cuanto declaró decaída de sus derechos a la Sociedad actora no queda ajustada a Derecho, por lo que debe ser modificada en este solo particular, declarando en su lugar que lo procedente es el archivo del expediente iniciado por la Sociedad actora, sin perjuicio de que si la Administración en uso de sus facultades discrecionales estima que el deslinde de esa zona marítimo-terrestre es de interés general, pueda seguir el procedimiento de oficio, utilizando las diligencias que para ello hubiere practicado».

Resuelta por el Tribunal Supremo esta cuestión incidental, el expediente de deslinde prosiguió su tramitación «de oficio por el Grupo de Puertos de Baleares», según se hace expresamente constar en la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974, señalada al principio de este antecedente.

b) En el acta de reconocimiento, deslinde y amojonamiento, levantada en 24 de marzo de 1966, una vez «deslindados los terrenos de la zona marítimo-terrestre» en presencia del representante del Ministerio de Hacienda, del Comandante de Marina y del Ingeniero Director del Grupo de Puertos de Baleares, con la asistencia del representante de «X., S. A.», y de doce propietarios de terrenos colindantes, se consigna, además de las reservas formuladas por la citada Sociedad sobre la propiedad del estanque, la manifestación del Comandante de Marina «aclarando que su presencia, actuación y firma del acta no presupone el reconocimiento, por el Ministerio de Marina al que representa, de la propiedad particular del estanque del Peix, ya que considera dicha superficie perteneciente al mar Mediterráneo, por estar las aguas en permanente y libre comunicación con el mismo a través de una boca de 25 m» (Resultando sexto de la Resolución).

c) Durante el trámite de audiencia de los interesados previsto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se produjeron, según se expresa en la Resolución de constante referencia, sendos escritos de alegaciones por los colindantes (don A. A. A. y otros) y por la Sociedad «X., S. A.».

En tanto que la representación de esta última «se ratifica en los derechos de propiedad de su Sociedad sobre la finca del estanque de Peix», a cuyo objeto acompaña «testimonio del título de propiedad, con notas de su inscripción en el Registro de la Propiedad de Ibiza y testimonio del certificado del citado Registrador relativo a las inscripciones primera, segunda, sexta y séptima», el escrito de alegaciones de los primeros se basa «en el hecho de que el estanque no es una propiedad rústica, sino un trozo del mar Mediterráneo, de uso público desde tiempo inmemorial, e incorporando como fundamento un acta de presencia, de referencia y de notoriedad, otorgado por el Notario de Ibiza don ....., a petición de don A. A. A., sobre distintas circunstancias y hechos sobre el estanque del Peix, de 6 de junio de 1909».

Del contenido de la citada acta, que ha quedado incorporada al expediente de deslinde de conformidad con lo dispuesto por el citado artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se hace particular mención en el antecedente cuarto de este dictamen.

d) Siempre según la Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas reiteradamente citada, el expediente fue informado por el Abogado del Estado de Baleares y por la Asesoría Jurídica del Departamento.

El primero estima improcedentes las operaciones realizadas y aconseja la nulidad de actuaciones, ya que, a su juicio, «el título de propiedad privada, creado por el Estado al enajenar por la escritura de 20 de agosto de 1897 el estanque del Peix, es plenamente válido, y que el dominio público es susceptible de desafectación, si, como en este caso, la propia Administración lo hace transformándolo en bienes patrimoniales».

A su vez, la Asesoría Jurídica del Ministerio «estima procedente la no aprobación del deslinde en lugar de la anulación de las operaciones sin entrar en la determinación de la delimitación de las aguas».

e) Las consideraciones de la Resolución parten de que «existe conformidad, en cuanto al deslinde practicado, entre los miembros de la Comisión», por lo que «el problema que se plantea en este expediente no radica sobre la línea de deslinde efectuada...».

Esto supuesto, la Resolución cuestiona la procedencia del deslinde en sí, «habida cuenta de los títulos de propiedad presentados por X., que, inequívocamente, comprenden las propias aguas del estanque del Peix», añadiendo que «las oposiciones (formuladas por los colindantes) se basan en consideraciones sobre el carácter público de las aguas, que quedan desvirtuadas por las citadas inscripciones».

Con esta base, la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas resuelve «no aprobar el deslinde de la denominada zona marítimo-terrestre del estanque del Peix, ya que éste corresponde en propiedad a "X., S. A.", a cuyo nombre figura en el Registro de la Propiedad, derivado de una enajenación efectuada por el Estado en el

año 1897", añadiendo "que la delimitación de la propiedad del estanque del Peix con sus colindantes, corresponde realizarla a "X., S. A.", civilmente, de acuerdo con los Ordenamientos Jurídicos Privados aplicables al respecto».

4.º En el acta de presencia, de referencia y de notoriedad, autorizada en fecha 6 de junio de 1969 por el Notario del Ilustre Colegio de Baleares, con residencia en San Francisco Javier (Formentera), don ....., a requerimiento de don A. A. A., y que ha quedado incorporada al expediente de deslinde, se hacen constar las diligencias siguientes, de interés a los fines del presente dictamen:

a) Constituido el Notario autorizante el día 6 de junio de 1969 en el llamado «estanque del Peix», deja constancia de su apreciación «a simple vista (de) que se trata de una extensión de agua de forma casi circular, rodeada de tierra por todas partes, salvo en una pequeña porción o boca, que comunica libremente con el mar», de que «sobre el agua existen ancladas varias embarcaciones de diversos tipos... en número de veintitrés...», de que el requirente «sube a un bote amarrado (de) tres metros con cuarenta centímetros de eslora y setenta y cinco centímetros de puntal», en cuyo bote el Notario y el requirente navegan «en dirección al centro del estanque», desde donde van «en dirección Norte, al mar, al que accedemos sin dificultad alguna a través de la boca del estanque, que pasados una y otra vez por puntos diferentes», de que la boca del «estanque» mide «treinta y cuatro metros con cuarenta centímetros» y de que, finalmente, el agua del mismo es «salada y cuyo sabor es idéntico... al del agua del mar» (Diligencia primera del acta).

b) «Don ..... y don ....., de setenta y dos y setenta y un años, respectivamente, ambos marineros y vecinos de San Francisco Javier..., manifiestan libre y espontáneamente que les consta que toda su vida han presenciado cómo las embarcaciones entraban y salían del llamado "estanque des Peix" a través de su boca o comunicación con el mar, incluso los que efectuaban el correo marítimo con Ibiza; que así lo habían oído decir el primero a su madre, y el segundo, a su padre, como sucedido en épocas anteriores a su nacimiento» (Diligencia segunda).

En el mismo sentido, y según se desprende de la diligencia quinta, don ....., «de ochenta y un años de edad, marinero retirado, vecino de la parroquia de San Francisco Javier», manifiesta «que le consta, por así haberlo constatado durante toda su vida, que todo tipo de embarcaciones—de hasta unos nueve metros de eslora y como un metro de puntal—entraban y salían a través de la bocana del "estanque des Peix", tanto las de tipo pesquero o "laúd", como las que hacían el servicio marítimo entre Ibiza y Formentera; que así lo había oído decir, además, a su padre, en el mismo sentido, como sucedido en épocas previas a su nacimiento».

A su vez, y según se hace constar en la diligencia cuarta, uno de los comparecientes al acto de deslinde referido en el antecedente tercero, de sesenta y ocho años de edad, manifestó que «entraban los barcos que hacían el servicio marítimo con Ibiza, que calababan aproximadamente un metro y medio y cuyo tonelaje era de nueve toneladas, y que dichas embarcaciones utilizaban la bocana actual».

c) En la diligencia cuarta transcribe el Notario, entre otros, los documentos que se indican a continuación.

Por un lado, el «volumen primero, redactado por el Departamento Hidrográfico, editado en Madrid en el año mil ochocientos setenta y tres, titulado Derrotero General del Mediterráneo», bien que con la advertencia preliminar de que «para su formación se tomó como base el publicado en mil ochocientos sesenta», en cuya página 479, bajo la indicación «Cala Sabina», se expresa que, contigua a esta última, «está la boca de una grande laguna, por la que no pueden pasar sino botes y con algún trabajo, pero ya dentro es navegable aun para lanchas», así como el «Mapa del Instituto Hidrográfico de la Marina, editado en el año mil novecientos sesenta, según levantamientos efectuados por la Comisión Hidrográfica de la Península en los años mil ochocientos noventa y cinco a mil ochocientos noventa y siete», en el que, respecto de la isla de Formentera, «figura el "Estany del Peix", con abertura al mar como entrada natural».

En segundo lugar, «copia de la escritura pública de venta, otorgada por doña ..... a favor de don ....., autorizada por el Notario de Ibiza don ....., con fecha veinte de enero de mil ochocientos noventa», en la que se describe la finca objeto de la venta diciéndose que «linda por Norte, con el "Estany del Peix" o el mar». El documento fue «inscrito en el Registro de la Propiedad al tomo 2 de Formentera, folio 62, finca 149, inscripción primera», siendo esta misma finca la adquirida por don ..... en virtud de herencia de su abuelo don ..... y por renuncia de su padre, don ....., según resulta de la escritura de aceptación de herencia autorizada por el Notario de Ibiza don ..... en fecha 30 de marzo de 1974. Don ....., en su condición de colindante del llamado «Estanque del Peix», compareció como interesado en el expediente de deslinde a que se refiere el antecedente tercero, notificándosele con tal carácter la Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 26 de marzo de 1974.

También transcribe el Notario autorizante del acta las manifestaciones de «X., S. A.», y de los propietarios colindantes en el acto de deslinde a que se refiere el antecedente tercero: la primera, en el sentido de que «acepta el deslinde practicado a los efectos de la determinación de la zona de vigilancia establecida por la Ley de Puertos» y de que «si existe una boca (en el estanque, para su comunicación con el mar), ésta ha estado prácticamente cerrada a la navegación siempre..., así como que por espacio de muchos años el repetido paso ha estado completamente cerrado»; los segundos, en el sentido de

que «la boca que comunica con el mar ha estado siempre en comunicación con el "estanque del Peix" y que sólo se ha intentado cerrar-la ilegalmente hace muchos años y antes de los actuales propietarios». Así se desprende del «acta de reconocimiento, deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre de la parte de la ribera del estany del Peix», levantada en fecha 24 de marzo de 1966 en el expediente iniciado a instancia de «X., S. A.», y de la que se dejó constancia en el apartado b) del antecedente tercero.

Finalmente, el Notario testimonia un permiso temporal para la Escuela de Esquí Náutico, «expedido por la Comandancia Militar de Marina de Ibiza, con fecha 1 de abril de 1969, a favor de don ....., de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Puertos y artículo 8 de su Reglamento, para que instale una Escuela de Esquí Náutico en la playa de Estanque del Peix (Formentera)».

d) Según se desprende de la diligencia sexta, don ....., en representación de «X., S. A.», se opuso al requerimiento objeto del acta de referencia, al tener conocimiento del mismo por su publicación en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Formentera, mediante escrito de fecha 18 de junio de 1969, incorporado a la matriz del acta a su petición, en el que, entre otras argumentaciones, responde al punto 4 del requerimiento («descripción de la zona marítimo-terrestre») en estos términos: «la descripción de la zona marítimo-terrestre está su-peditada al deslinde practicado a instancia de esta Sociedad».

En el mismo documento, «X., S. A.», declara que «tiene presentado al Ayuntamiento de Formentera un proyecto de urbanización de más de 250 hectáreas de superficie, en el que, en mínima parte, afecta a los terrenos del estany del Peix, y, en la parte que le afecta, tiene proyectado el aprovechamiento de la parte inundada, la desecación de la parte insalubre y el aprovechamiento de la parte utilizable, como piscina, dándole a la misma y a sus accesos, así como a la red viaria, el carácter de públicos, con lo que revertiría, en parte, esta propiedad privada a pública...», añadiendo que dicho proyecto de urbanización, «presentado en el Ayuntamiento de Formentera (Plan Especial en grado de Plan Parcial de la Zona Residencial Estany de Peix)» es de un alto interés turístico, con grandes beneficios, por su calídad y amplitud, para la isla de Formentera.

5.º En el informe emitido con fecha 17 de febrero de 1975 por el Secretario accidental del Ayuntamiento de Formentera, con el visto bueno del señor Alcalde, con referencia al expediente obrante en las oficinas municipales sobre «Plan Especial en Grado de Plan Parcial de la Zona Residencial Lago del Pez», promovido por la citada Sociedad «X., S. A.», se certifica que, tras muchas vicisitudes, el citado Plan Especial, remitido a la Comisión Provincial de Urbanismo con fecha 27 de mayo de 1969 por el Ayuntamiento de Formentera, ha sido denegado por el Ministerio de la Vivienda, mediante resolución adoptada el 12 de septiembre de 1974.

6.º Según certificación expedida por el señor Comandante militar de Marina de Ibiza y Formentera en fecha 19 de febrero de 1975, «el llamado estanque del Peix, situado en la isla de Formentera, es en realidad un trozo del mar Mediterráneo, ya que comunica y ha comunicado siempre permanentemente con dicho mar por una boca de unos 25 metros, por la que pasan a su interior pequeñas embarcaciones. Dicho estanque fue refugio de toda clase de embarcaciones menores hasta que se construyó el puerto de La Sabina, contiguo a él. Las aguas son saladas, navegables, y sufren todas las alteraciones de nivel que experimentan las aguas del mar contiguo. Todo ello independientemente de lo que pueda afectar a la propiedad del fondo de dicho estanque, que es particular, aunque no afecta esta propiedad a las aguas que la cubren».

7.º Contra la Resolución de 26 de marzo de 1974, dictada por la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, por delegación ministerial, en el expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre del «estanque del Peix», de la que se hace mención circunstanciada en el antecedente tercero de este dictamen, interpusieron recurso de reposición, entre otros, don A. A. A., don ....., don ....., don ..... y don .....

Tras acumular dichos recursos a efectos de su resolución conjunta, mediante Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, dictada de conformidad con la propuesta del Servicio Central de Recursos y con el parecer de la Asesoría Jurídica, se desestiman aquéllos, confirmando en sus propios términos la Resolución recurrida, «que declaró no haber lugar a aprobar el deslinde del estanque del Peix, del término municipal de Formentera».

En el segundo y último considerando de la Orden citada, se expresa que «las impugnaciones presentadas carecen de la debida motivación y parten de un hecho erróneo cual es el relativo a la naturaleza jurídica del estanque del Peix, que entienden de dominio público, cuando se ha probado en el expediente que el mencionado estanque constituye una propiedad privada por haberlo enajenado el Estado a favor de particulares mediante escritura pública otorgada el día 20 de agosto de 1897, siendo en la actualidad su titular registral la Sociedad «X., S. A.», circunstancia que determina la declaración de no haber lugar a practicar deslinde administrativo de la mencionada propiedad, según se acuerda en la Orden ministerial recurrida», añadiendo que «es incuestionable que "X., S. A.", como titular registral, goza de la protección otorgada por los correspondientes preceptos de la Ley Hipotecaria, con todos los beneficios inherentes a su condición de tercero, y la finca en cuestión no puede ser objeto de deslinde administrativo cual si se tratara de un bien de dominio público de los mencionados en los números primero y segundo del artículo 1 de la Ley de Costas, si bien cabe la posibilidad de un deslinde con las otras propiedades limítrofes acudiendo a los procedimientos y autoridades señalados en el Ordenamiento Jurídico Privado».

DICTAMEN SOBRE PROCEDENCIA DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO

En la notificación a los recurrentes de la Orden ministerial a que se refiere este apartado, se indica que contra la misma «puede interponerse recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ante el Tribunal Supremo».

8.º Entre los documentos de que se ha dispuesto para la emisión de este dictamen, figuran las fotocopias de las siguientes escrituras públicas, cotejadas con sus originales según testimonio en cada una de aquéllas don ....., Notario de Formentera:

a) En primer lugar, la escritura pública de venta, otorgada por doña ....., a favor de don ....., autorizada por el Notario de Ibiza don ....., con fecha 20 de enero de 1890, y la de aceptación de la herencia de don ..... por doña ..... y don ....., autorizada en fecha 30 de marzo de 1964 por el Notario don ....., a cuyos documentos se hace referencia en el apartado c) del antecedente cuarto.

En el primero de dichos instrumentos se describe la finca objeto de la venta con la indicación de que «linda por Norte con el "estany del Peix" o el mar», expresándose en el segundo que la misma finca, que se adjudica en nuda propiedad a don ....., la mitad por herencia de su abuelo, don ....., y la otra mitad por donación de su madre, doña ..... «linda: Norte con el estany des Peix, camino mediante». Esta segunda escritura aparece inscrita en el Registro de la Propiedad al tomo 2 de Formentera, folio 62 vto., finca 149, inscripciones segunda y tercera.

b) En segundo lugar, la escritura pública de venta otorgada por don A. A. A. a favor de don ....., autorizada por el Notario de Ibiza don ..... en fecha 28 de octubre de 1953, de una porción de tierra que se segrega de otra finca de mayor cabida, describiéndose aquélla como lindante al Norte con el estanque del Peix. El instrumento fue inscrito «al tomo 25 de Formentera, folio 54, finca 1.780, inscripción primera».

c) La escritura pública de venta, autorizada por el Notario mencionado en el apartado anterior en fecha 27 de octubre de 1962, por la que doña ..... vende a don ..... la nuda propiedad de una porción de tierra o solar para edificación, que «linda: Norte, estanque del Peix», apareciendo inscrito el documento «al tomo 410, libro 31, del Ayuntamiento de Formentera, folio 164, inscripción primera, finca número 2.580».

d) Finalmente, la escritura pública de aceptación de la herencia de don ....., otorgada por doña ....., don ..... y doña ....., ante el Notario de Ibiza don ..... en fecha 2 de julio de 1971, mediante la que los dos últimos comparecientes se adjudican en nuda propiedad y pro-indivisión, entre otras fincas, «la Hacienda denominada Ca'n Bal-Let», que «linda: Norte, con el mar; Este, estany des Peix y tierras de .....». El documento aparece inscrito al «tomo 8 de Formentera, folio 65 vuelto, finca 488, inscripción octava».

## CONSULTA

En base a los antecedentes expuestos, don A. A. A. y otros han requerido al firmante para que emita dictamen acerca de la conformidad o no conformidad a Derecho de la Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 26 de marzo de 1974 y de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, por las que se declara no haber lugar a aprobar el deslinde de la zona marítimo-terrestre del llamado «estanque del Peix», en el término municipal de Formentera, así como, en el caso de que se considere que una y otra resoluciones no se ajustan al Ordenamiento jurídico sobre los fundamentos de Derecho a invocar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para lograr la anulación de los mencionados actos administrativos.

Y aceptando dicho requerimiento, el Letrado que suscribe tiene el honor de formular el siguiente

## DICTAMEN

## I

El análisis de la fundamentación esgrimida por la Resolución de 26 de marzo de 1974, mediante la que la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas resolvió no aprobar el expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre del estanque del Peix, y de la motivación invocada en la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, por la que se desestimaron los recursos de reposición deducidos contra la primera por don A. A. A. y otros, pone de relieve que uno y otro acto administrativo justifican su contenido en la consideración de que el llamado «estanque del Peix» es una propiedad privada de «X., S. A.»: el primero, al expresar en su único considerando que *«el problema que se plantea en este expediente no radica sobre la línea de deslinde efectuada, sino sobre la procedencia del deslinde en sí, habida cuenta de los títulos de propiedad presentados por Formentera, que, inequívocamente, comprenden las propias aguas del estanque del Peix»* y que *«las oposiciones se basan en consideraciones sobre el carácter público de las aguas, que quedan desvirtuadas por las citadas inscripciones...»*; a su vez, la Orden resolutoria de los recursos de reposición, al indicar que la circunstancia de que la Sociedad «X., S. A.», sea titular registral del estanque, *«determina la declaración de no haber lugar a practicar el deslinde administrativo de la mencionada propiedad»* y que *«la finca en cuestión (el estanque del Peix) no puede ser objeto de deslinde administrativo cual si se tratara de un bien público de los mencionados en los números primero y segundo del artículo 1 de la Ley de Costas»*.

El carácter principalísimo que se atribuye a esta argumentación en la Resolución de la Dirección General de Puertos reiteradamente citada determina que en el primer punto de su parte dispositiva se declare «no aprobar el deslinde de la denominada zona marítimo-terrestre del estanque del Peix, ya que éste corresponde en propiedad a "X., S. A.", a cuyo nombre figura en el Registro de la Propiedad, derivado de una enajenación efectuada por el Estado en el año 1897», añadiendo textualmente a continuación (segundo punto) «que la delimitación de la propiedad del estanque del Peix con sus colindantes, corresponde realizarla a " X., S. A.", civilmente, de acuerdo con los Ordenamientos Jurídicos Privados aplicables al respecto.»

En suma: en opinión de la Administración, la improcedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre del llamado estanque del Peix se basa en que dicho estanque y sus aguas son de propiedad privada, lo que determina, por otra parte, que el deslinde de la propiedad del estanque deba efectuarse con arreglo a las normas y procedimientos del Derecho privado.

Importa considerar, con el suficiente detenimiento, ambas cuestiones.

A) Resulta sorprendente, en principio, una declaración sobre «la delimitación de la propiedad del estanque del Peix con sus colindantes» (segundo punto de la Resolución de la Dirección General de Puertos) en un acto administrativo que pone fin al expediente de «deslinde de la zona marítimo-terrestre anejo» a dicho estanque. Y ello en razón de que la única finalidad del procedimiento fue el deslinde de aquella zona y no, en ningún caso, la delimitación del estanque.

En efecto: el expediente se inició, a instancia de «X., S. A.», para el deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al estanque del Peix, y esta finalidad del procedimiento permaneció inalterada en el curso de su dilatada tramitación, puesto que, declarado procedente el archivo del expediente iniciado por dicha Sociedad en virtud de la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1969 —según se ha puesto de relieve en el apartado a) del antecedente primero—, la Administración consideró «que el deslinde de esa zona marítimo-terrestre es de interés general», continuando de oficio su tramitación a través del Grupo de Puertos de Baleares hasta su resolución por la Dirección General de Puertos.

Esta falta de correspondencia entre la finalidad única del procedimiento y el contenido del acto administrativo que le pone fin lleva aparejadas determinadas consecuencias jurídicas, cuyo examen exige una previa referencia dogmática.

La teoría del contenido u objeto como elemento de los actos administrativos identifica a aquél con la declaración de conocimiento, voluntad o juicio en que el acto consiste, es decir, con el efecto práctico que con dicho acto se pretende obtener.

Simple consecuencia de ello es la enumeración de los requisitos que la doctrina jurídico-administrativa exige del objeto de los actos administrativos para que éstos no adolezcan de invalidez: posibilidad, licitud, determinación y adecuación o idoneidad. Por este último requisito suele entenderse la aptitud del objeto (es decir, de la declaración de voluntad, conocimiento o juicio formulada por la Administración a través del acto administrativo) para lograr la finalidad u objeto perseguido.

El tratamiento del contenido de los actos administrativos en nuestro Ordenamiento jurídico es sustancialmente acorde con el planteamiento dogmático que acaba de exponerse. Así, mientras el artículo 47, apartado b), de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo se refiere a los requisitos de posibilidad y licitud, sancionando con la nulidad de pleno derecho a los actos de la Administración «cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de delito», el artículo 40, 2, de la misma Ley disciplina el requisito de la idoneidad o adecuación del acto, al sancionar que «*el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquéllos*».

La adecuación o idoneidad del acto administrativo se presenta, por tanto, en nuestro Derecho como una exigencia impuesta por la propia Ley de Procedimiento Administrativo para su validez, por lo que la falta de dicho requisito llevará aparejada la anulabilidad de aquél con arreglo a lo dispuesto con carácter general en el artículo 48 de la misma Ley, a cuyo tenor «son anulables, utilizando los medios de fiscalización que se regulan en el título V de esta Ley, los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico...».

Consecuencia ésta directamente predicable, en una primera aproximación, tanto de la Resolución de la Dirección General de Puertos de 28 de marzo de 1974 como de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, pues el objeto o contenido de uno y otro acto administrativo es notoriamente inadecuado para la resolución del procedimiento de deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado estanque del Peix, al referirse ambas resoluciones a la delimitación de esta última supuesta «propiedad» y no a la de la zona marítimo-terrestre aneja a ella, tratando de justificar la improcedencia del deslinde administrativo de la indicada zona en la supuesta propiedad privada del estanque, como si el procedimiento administrativo se hubiera iniciado y tramitado con referencia al tantas veces mencionado estanque, con el fin de proceder a su delimitación, en lugar de pretender, según se desprende del expediente iniciado por «X., Sociedad Anónima», y de la formal declaración de la Administración a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1969, el deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al mismo. En este sentido, la argumentación del segundo y último considerando de la Orden de 6 de marzo de 1975, que ha quedado transcrita en este fun-

damento I, sería formal y materialmente válida (dejando a salvo por lo demás cuanto se dice a continuación) si... el objeto del expediente hubiera sido el deslinde del llamado estanque del Peix. Pero no puede serlo, no lo es en rigor, si de lo que se ha tratado es de deslindar la zona marítimo-terrestre aneja a aquél.

B) Las declaraciones formuladas por la Administración en torno a la propiedad de «X., S. A.», sobre el llamado «estanque del Peix», «a cuyo nombre figura en el Registro de la Propiedad» por haberlo enajenado el Estado, según se dice textualmente en la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974, y sobre el carácter privado de las aguas del estanque, justificado por las inscripciones registrales vigentes en favor de la citada Sociedad, tal como se expresa en la motivación de la indicada Resolución, carecen en Derecho de todo fundamento.

Y ello por dos razones fundamentales que se desarrollan a continuación: de un lado, porque ni el Estado enajenó el llamado «estanque del Peix» ni sus aguas a particulares, ni «X., S. A.», ostenta registralmente la titularidad de aquél ni de éstas; de otra parte, porque las aguas del estanque, como integrantes incluso registralmente del mar Mediterráneo, han sido objeto en todo tiempo de uso público ininterrumpido, derivado de su inequívoca condición de bienes de dominio público.

a) La primera circunstancia que debe ponerse de relieve es la discordancia entre la denominación dada por la Administración a la finca inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de «X., S. A.»—a la que con reiteración se denomina «estanque del Peix»—y la que figura en todas las inscripciones registrales de la misma finca (incluida la séptima y última practicada en favor de la mencionada Sociedad), que es identificada como «Rústica.—Laguna denominada del Peix» (inscripción primera) o, simplemente, como «Rústica.—Laguna del Peix» (inscripciones cuarta y séptima).

De todas formas, resulta evidente, de acuerdo con los principios hipotecarios, que esta simple indicación registral de que la finca número 269 ó «269 duplicada» es una «laguna» no la convierte en laguna o estanque, en el supuesto de que físicamente no lo sea.

Según el artículo primero de la Ley Hipotecaria, la protección dispensada por el Registro de la Propiedad se extiende a sus asientos, «en cuanto se refieran a los *derechos* inscribibles». Esto significa que no se incluye en el ámbito que protege nuestro Registro las indicaciones de mero hecho, los datos físicos o materiales de la finca inscrita e incluso la propia existencia de ésta. «Ciertamente—señala uno de nuestros más destacados hipotecaristas— el artículo 9.º de la Ley exige que en los asientos figuren determinados datos fácticos, pero el Registro no produce sus efectos defensivos u ofensivos contra una inexacta indicación de tales datos: en todo caso, *la presunción de exactitud*

*afecta sólo a la situación jurídica real publicada por la inscripción y no a las indicaciones de orden geográfico».*

«Los datos registrales sobre hechos materiales—observa por su parte otro autor—no se hallan cubiertos o amparados por la presunción de exactitud del contenido del Registro, y ésta, tanto a los efectos de la fe pública como de la legitimación registral.»

Esta doctrina general ha sido acogida casi textualmente por nuestro Tribunal Supremo, que al resolver un recurso contencioso-administrativo deducido precisamente contra un acto de deslinde de zona marítimo-terrestre, ha indicado (sentencia de la Sala Tercera de 28 de diciembre de 1973) que «como se ha advertido, la protección dispensada por el Registro de la Propiedad, en el fundamental artículo 1.º de la citada Ley Hipotecaria, se extiende a sus asientos, *en cuanto se refieran a los derechos inscribibles*, lo que quiere decir que bajo esta cobertura registral no pueden considerarse incluidos las indicaciones de mero hecho, los datos físicos o materiales de la finca inscrita, e incluso la propia existencia de ésta, pues, aunque en el artículo 9.º de la Ley se exige que en los asientos figuren determinados datos fácticos, empero, ello no es bastante para que la presunción de exactitud del Registro se extienda a estos datos materiales, de igual forma en que se produce respecto a los datos jurídicos, lo mismo desde el punto de vista del principio de fe pública que desde el de legitimación registral, lo que no es más que una confirmación del viejo apotegma romano *res facti ius civilis infirmari non potest*».

b) Tanto gramatical como jurídicamente, el concepto de laguna y el de estanque son incompatibles con una comunicación abierta y permanente con el mar.

Según el Diccionario de la Real Academia Española (segunda edición, 1958), por laguna debe entenderse (primera acepción) un «depósito natural de agua», y por estanque, el «receptáculo de agua construido para proveer al riego, criar peces, etc.». En ambos casos, la idea de depósito y de receptáculo, en cuanto cavidades o lugares en que se contienen o pueden contenerse cualesquiera sustancias, excluye la posibilidad de considerar como laguna o estanque aquellos lugares que, por encontrarse abiertos de modo permanente, no son susceptibles de «encerrar dentro de sí» (éste es el significado, según el mismo Diccionario, de la palabra contener) una determinada superficie de agua.

Este concepto gramatical ha sido, por otra parte, confirmado por la Jurisprudencia. La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1969, dictada con ocasión del recurso contencioso-administrativo deducido contra la Orden del Ministerio de Obras Públicas aprobatoria del deslinde de la zona marítimo-terrestre del mar Menor, al enfrentarse con la cuestión de «si es o no procedente el deslinde... dado el carácter de lago salado que este Tribunal reconoció al mar Menor en su sentencia de 16 de mayo de 1922», argumenta en los términos siguientes: «que si bien es cierto que la

sentencia de 16 de mayo de 1922, dictada en un procedimiento totalmente distinto al presente, dice como un inciso en uno de sus considerandos que el mar Menor "es un lago salado que comunica con el mar Mediterráneo" no puede ser tenida esta condición como verdad infalible, toda vez que la sentencia comentada ni intentó definir la naturaleza geográfica de dicho mar, que, en caso contrario, hubiese resultado desacertada e impropia, ya que *lago, gramatical y geográficamente, es una porción de agua rodeada de tierra por todas partes, por lo que no se comprende la existencia de un lago con comunicación directa con el mar...*».

c) Esto supuesto, puede afirmarse que el llamado «estanque del Peix» no reviste la condición de laguna ni de estanque, por haber estado siempre, y continuar estando en la actualidad, en comunicación directa con el mar Mediterráneo. Son definitivos los argumentos que a este objeto se aducen a continuación.

En primer lugar, deben destacarse los términos de la inscripción registral de la finca de constante referencia: la inscripción 1.<sup>a</sup>, practicada el 12 de julio de 1897 con base en una certificación expedida por el administrador de bienes y derechos del Esetado, que se había incautado de ella como comprendida en las Leyes de desamortización, describe a ésta como «*formada por una porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él, por la parte del Norte, por una boca o espacio que mide 25 metros de longitud...*», añadiendo que «la profundidad de esta laguna resulta de un promedio de 25 a 60 centímetros en su casi totalidad, por más que en algunos puntos haya cotas mayores»; a su vez, la inscripción 4.<sup>a</sup>, practicada en 21 de noviembre de 1898, reitera en los mismos términos la descripción de la finca, con la única diferencia de expresar «*que se comunica*» con las aguas del mar, descripción que es utilizada como referencia en las sucesivas inscripciones hasta la 7.<sup>a</sup> y última, en favor de ..., Sociedad Anónima, indicándose en todas ellas que la *transcrita descripción es «conforme con el título»*. Así resulta de la certificación expedida en 9 de septiembre de 1974 por el señor registrador de la Propiedad de Ibiza y su Partido, a cuyo contenido se hace mención en el Antecedente 1.<sup>o</sup>

En segundo lugar, corroboran la misma conclusión un sinnúmero de pruebas, aportadas unas al expediente de deslinde y señaladas otras en los Antecedentes de este dictamen de las que merecen subrayarse las siguientes: las referencias que a la mal llamada «Laguna del Peix» se hacen en el «Derrotero General del Mediterráneo» (cuyo año base de formación fue 1860) y en el «Mapa del Instituto Hidrográfico de la Marina» (publicado según levantamientos efectuados entre los años 1895 a 1897), en cuyos documentos se indica que aquélla tiene «*abertura al mar como entrada natural*» (Antecedente 4.<sup>o</sup>, c); las declaraciones en el mismo sentido de don ..., don ..., don ... y algún otro compareciente, todos de más de sesenta años de edad y alguno de ellos octogenario (Antecedente 4.<sup>o</sup>, b), expresivas del carácter na-

tural de la comunicación con el Mar Mediterráneo de la supuesta laguna y de la navegabilidad de ésta en todo tiempo, según les consta por su directa apreciación y por el testimonio recibido de sus antepasados, lo que convierte a dichas declaraciones, que se refieren a un dilatado período de tiempo y en todo caso superior a los cien años, en el modo extraordinario de prueba conocido como posesión centenaria o inmemorial; la apreciación del Notario autorizante del Acta de presencia, de referencia y de notoriedad, don ... (Antecedente 4.º, a), de que la finca de reiterada mención se encuentra «rodeada de tierra por todas partes, salvo en una pequeña porción o boca, que comunica libremente con el mar»; finalmente, la manifestación del comandante de Marina, recogida en el Acta de reconocimiento, deslinde y amojonamiento del expediente a que se refiere este dictamen (Antecedente 3.º, b), y la certificación expedida por la misma Comandancia con fecha 19 de febrero de 1975 (Antecedente 6.º), absolutamente concluyentes en el sentido de que el llamado Estanque del Peix «comunica y ha comunicado siempre permanentemente con dicho mar (el Mediterráneo) por una boca de 25 metros, por la que pasan a su interior pequeñas embarcaciones».

Así las cosas, desde la perspectiva del principio de la apreciación conjunta de la prueba, sancionado reiteradamente por nuestro Tribunal Supremo como criterio definidor de la eficacia de los distintos medios probatorios, se pone claramente de relieve la falta absoluta de virtualidad de las manifestaciones de ... S. A., recogidas en el Acta antes mencionada (Antecedente 4.º, c), en el sentido de que la boca del estanque para su comunicación con el mar «ha estado prácticamente cerrada a la navegación siempre... así como que por espacio de muchos años el repetido paso ha estado completamente cerrado», cuyo testimonio se encuentra, además, plenamente afectado por la causa de incapacidad recogida en el apartado 1.º del artículo 1.247 del Código Civil, a cuyo tenor «son inhábiles por disposición de la ley (para ser testigos)... los que tienen interés directo en el pleito».

d) En rigor, la argumentación que precede, demostrativa de que la finca llamada «Estanque del Peix» no es una laguna o estanque, no hace otra cosa que corroborar lo que, inequívocamente, se desprende de los títulos de adquisición de dicha finca y de las inscripciones registrales de la misma.

En efecto: la llamada «Laguna del Peix», según se indica en la certificación registral transcrita en el Antecedente 1.º, tuvo acceso al Registro de la Propiedad de Ibiza en fecha 12 de julio de 1897, en virtud de la certificación expedida el 5 del mismo mes por el administrador de bienes y derechos del Estado, acreditativa del título legal de su adquisición, como comprendida en la Ley de 1 de mayo de 1855. En esta última certificación se describe a la finca adquirida por el Estado como «porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él por la parte del Norte...»

Según asimismo consta en la certificación registral de constante referencia, la primera transmisión de la finca indicada se produce mediante escritura de compraventa autorizada el 20 de agosto de 1897 por el notario de Palma don ... y otorgada por el juez de Primera Instancia de Palma, en nombre del Estado, que «vende la repetida finca... a don C. C. C. y don D. D. D. ...los cuales inscriben su título de compraventa». La siguiente transmisión tiene lugar en virtud de la escritura autorizada en Palma de Mallorca el 9 de agosto de 1898 por el notario don ..., por la que los indicados propietarios, «habiendo constituido sociedad regular colectiva bajo la razón social de ....., para la explotación de la expresada finca, la aportan a dicha Sociedad, a quien la transfieren en la forma y por el precio que luego se dirá...», habiendo celebrado el contrato, entre otras condiciones, con la de que «la Sociedad tiene por objeto explotar la finca de este número, según queda antes descrita», es decir, como «porción de terreno inundada por las aguas del mar con él que se comunica por la parte del Norte...». A su vez en virtud de escritura otorgada en y ante el Notario de Palma don ..... el 16 de julio de 1908, los socios de ..... acuerdan «la disolución de la Sociedad, adjudicando esta finca, que es el único inmueble de la Sociedad, a los socios en la proporción que les corresponde del haber social...». Finalmente, uno de los adjudicatarios, don E. E. E., por «su cincuenta por ciento» de esta finca, y los causahabientes de los otros, don F. F. F., por «su diez por ciento», doña María, don Miguel y doña Rosa G. G., por «su diez por ciento», doña H. H. H., por «el diez por ciento», «venden sus integras participaciones..., integrantes tales participaciones de cuatro quintas partes indivisas de esta finca... a la entidad ....., en virtud de la escritura otorgada ante el Notario de Palma de Mallorca don ..... el 29 de enero de 1959, cuya Sociedad, según auto dictado por la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca con fecha 14 de julio de 1972, justificó su dominio «sobre la quinta parte no inscrita de la finca de este número, ordenando (dicho auto) la reanudación a su favor del tracto registral sucesivo interrumpido», por lo que—concluye la certificación registral—«la entidad mercantil "....., S. A.", inscribe su título de dominio sobre dicha quinta parte indivisa, deviniendo así titular de la totalidad de la presente finca».

Es decir, que en todos y cada uno de los títulos de adquisición reseñados, la finca cuestionada es una «porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él por la parte del Norte...», por lo que sólo respecto de dicho inmueble, exclusivamente en relación con el mismo, son predicables los efectos jurídicos de traslación del dominio que producen los respectivos títulos. Ello significa que ni el Estado adquirió por virtud de la Ley de 1 de mayo de 1855 otra cosa que una «porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él por la parte del Norte...» ni «....., S. A.»,

al igual que los titulares anteriores de quienes trae causa devino propietaria de finca distinta de la indicada.

«Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes—señala el artículo 1.281 del Código Civil—, se estará al sentido literal de sus cláusulas.» Comentando este precepto, ha subrayado la doctrina que «la interpretación tiene que tomar su punto de arranque del elemento sensible externo sometido a la inmediata consideración del intérprete, o sea, las palabras, y no puede ser admitido que el resultado patente de éstas sea sustituido por una investigación que las deje de lado en busca de un posible sentido diverso», añadiendo, por su parte, nuestro Tribunal Supremo que «es principio consagrado por la jurisprudencia que en lo que aparece claro en un sentido, intención y expresión, es innecesaria y, por consiguiente, carece de pertinencia, la utilización de las diversas normas de investigación interpretativa que contiene el Código Civil» (sentencia de 30 de marzo de 1953), ya que «*siendo claras, precisas y terminantes las cláusulas de un contrato, no son susceptibles de interpretación y hay que estar a su sentido literal, como preceptúa el artículo 1.281*» (sentencias de 30 de abril de 1896, 13 de mayo de 1916, 26 de octubre de 1925 y 20 de febrero de 1940, entre otras muchas).

Esta doctrina ha sido reiteradamente aplicada por nuestro Tribunal Supremo a la determinación del objeto de los negocios traslativos de dominio en interpretación de los respectivos títulos, declarando, por vía de ejemplo, que «no hay infracción por aplicación indebida del primer párrafo del artículo 1.281 del Código Civil, pues, como acertadamente declara la Sala, los términos de la escritura de venta de... no pueden ser ni más precisos ni más claros en cuanto a la determinación de la finca que se enajena o vende, según allí se describe...» (sentencia de 26 de junio de 1956), por lo que «el sentido literal de las estipulaciones contenidas en el contrato privado no da lugar a ninguna duda respecto a que el objeto cierto del mismo, de modo preciso determinado por las partes, sobre el que exclusivamente recayó su consentimiento y pactaron la opción de compra, fue el que en el texto de aquel escrito de conformidad describieron; luego si la Sala, desentendiéndose de la genuina significación de la letra del contrato, asevera que el objeto sobre que versó no es la finca en él reseñada, sino... (otra distinta), la infracción del artículo 1.281 en el fallo recurrido es tan manifiesta como la del 1.284, por aplicación indebida, ya que la *cláusula* en que la opción se establece no *admite diversos sentidos, sino el singular, recto y natural que de las palabras se deriva y que hace innecesaria su interpretación...*» (sentencia de 30 de septiembre de 1935).

Este sentido singular, recto y natural que se deriva de las palabras con que en los sucesivos títulos de adquisición (incluido, por supuesto, el de la Sociedad «....., S. A.»), es descrita la finca cuestionada, que en el Registro de la Propiedad de Ibiza se denomina «Laguna

del Peix» y en el expediente administrativo de deslinde «Estanque del Peix» —«*porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él por la parte del Norte...*»—, conduce a calificar de gratuitas e injustificadas las declaraciones de la Administración, tanto en la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974 como en la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, al afirmar la propiedad de «X., S. A.», sobre el estanque del Peix, pues ya se ha demostrado que no existe tal estanque, sino una porción de terreno que el mar Mediterráneo ha inundado por estar en abierta y permanente comunicación con el mismo, y que los títulos de adquisición de aquella Sociedad no se refieren a otra cosa que a la indicada porción de terreno.

Por otra parte, el mismo limitado efecto se desprende de la publicidad registral de la titularidad que a «X., S. A.», corresponde sobre la finca cuestionada.

En las siete inscripciones practicadas en el Registro de la Propiedad de Ibiza de la finca número 269 o «269 duplicada», ésta es descrita, de modo expreso en los asientos de inscripción primero y cuarto y por referencia en los restantes, en idénticos términos a los antes transcritos de los títulos respectivos, indicándose además que dicha descripción es «conforme con el título». Resulta así que el derecho de propiedad publicado por el Registro en favor de «X., Sociedad Anónima», sobre la finca de reiterada mención, está configurado registralmente por su título de adquisición, y se extiende, al igual que éste, a una «porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él por la parte del Norte...», pero en modo alguno a otra finca de distinta naturaleza y características.

En verdad, no podía ser de otro modo de acuerdo con nuestros principios hipotecarios. «Nuestro Registro—escribe un destacado hipotecarista—no recibe derechos puros, sino los actos que los crean, modifican o extinguen... En tal sentido es exacto calificar al nuestro de Registro de actos o de títulos... Ahora bien: si lo que tiene acceso al Registro son los actos o títulos, lo que el Registro publica son los derechos, o más exactamente, las titularidades... o las relaciones de pertenencia de un derecho—con una determinada configuración— a un sujeto.» Es evidente que esta configuración del derecho o titularidad real publicado por el Registro resulta del título de adquisición, del acto o contrato que ha accedido al mismo. En el Registro de la Propiedad—dice el artículo 2.º de la Ley Hipotecaria— «se inscribirán... los *títulos* traslativos o declarativos del dominio de los inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre los mismos»; a su vez, según el artículo 38 de la misma Ley, «a todos los efectos legales se *presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo*»; finalmente, de acuerdo con su artículo 34, «el tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será man-

tenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de *causas que no consten en el mismo Registro*», de todo lo cual se infiere que la protección registral, tanto a los efectos del principio de legitimación como de fe pública, no tiene más alcance que el derivado de los títulos inscritos, en la forma y medida en que han accedido a los libros del Registro.

e) De la doctrina interpretativa expuesta en el apartado anterior se deduce también, por la fuerza de sus propios argumentos, la falta de fundamentación y la improcedencia consiguiente en Derecho de la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974, al indicar en su único considerando que *«los títulos de propiedad presentados por Formentera (sic)... inequívocamente comprenden las propias aguas del estanque del Peix»* y que *«las oposiciones se basan en consideraciones sobre el carácter público de las aguas, que quedan desvirtuadas por las citadas inscripciones...»*.

En efecto: según se ha demostrado, ni los títulos de adquisición de la finca cuestionada se refieren a las aguas del supuesto estanque o laguna ni las inscripciones registrales de dicha finca atribuyen, congruentemente, derecho alguno a «X., S. A.», respecto de las mismas. Muy al contrario, y según se razona a continuación, la indicación en los títulos y en el Registro de la Propiedad de que el mar (Mediterráneo) ha inundado la «porción de terreno» en que consiste aquélla, es una prueba evidente del carácter público de sus aguas.

La finca de constante referencia ingresó en el Registro de la Propiedad de Ibiza, según se ha puesto reiteradamente de relieve, en el año 1897, en virtud de certificación administrativa en la que se indica que *el Estado «se incautó de ella y la posee desde la promulgación de la Ley de 1 de mayo de 1855»*, habiendo sido enajenado por aquél en pública subasta el mismo año 1897 en favor de don B. B. B., que cedió el remate a don C. C. C. y don D. D. D., a cuyo nombre se practicó la inscripción segunda de la misma en 20 de septiembre del citado año 1897, y de quienes, a través de las diversas transmisiones reseñadas en el apartado anterior trae causa la Sociedad «X., S. A.», actual propietaria de la finca, que la tiene inscrita en el Registro de la Propiedad (inscripciones sexta y séptima).

Pues bien: lo primero que debe subrayarse es que el Estado no adquirió, en virtud de la Ley de Desamortización de 1 de mayo de 1855, derecho alguno sobre las aguas del mar que la inundaban, y ello por la sencilla razón de que ya entonces ostentaban el carácter de bienes de dominio público.

La Ley-III del título XXVIII de la partida tercera establecía, en efecto, siguiendo los textos del Digesto, que *«las cosas que comunally pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, y cualquier criatura que viva puede usar de ellas, según fuere menester, y por ello todo hombre puede aprovechar el mar y su ribera»*, a diferen-

cia de otras cosas «que pertenecen señaladamente a cada hombre y que las puede ganar y perder» (Ley II del mismo título y partida). En cuanto bienes de dominio público, ni el Estado precisaba, por tanto, del título legal de la desamortización para adquirirlas ni, consecuentemente, la Ley de 1 de mayo de 1855 se refería a ellas para exceptuarlas del «estado de venta» en que la misma Ley declaró a «todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado y al Clero».

Como ha señalado un destacado administrativista, «ni el artículo 1.º ni el 2.º de dicha Ley declararon nada en orden a la venta ni a la excepción de venta del mar, playas, ríos, cauces, caminos, puentes, puentes, etc. La realidad era que ni la declaración de venta ni la excepción de venta eran necesarias, pues, como siempre, *la inalienabilidad de tales bienes (consecuencia de su carácter demanial) se daba por supuesta*».

Confirmando esta calificación, las sucesivas normas reguladoras del dominio de las aguas marítimas atribuyen inequívocamente a las aguas de mar que inundan la finca de costante referencia, la condición de bienes de dominio público.

La primera regulación corresponde a la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, cuyo artículo 1.º declara que, además de las costas o fronteras marítimas del territorio español y de las playas, «*son de dominio nacional y uso público... 2.º El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas, en toda la anchura determinada por el Derecho internacional*. En esta zona dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo o inmunidad, conforme a las leyes y a los tratados internacionales». Al regular el uso y aprovechamiento de las aguas del mar, la Ley citada declara que «*la navegación dentro del mar litoral o de la zona litoral marítima es común a todos los buques nacionales o extranjeros, con sujeción a las leyes y reglamentos especiales...*» (artículo 12), que «*el (derecho) de pescar a flote en la zona litoral marítima es exclusivo de los matriculados o mareantes españoles, con sujeción a las leyes y reglamentos sobre la pesca marítima, mientras subsiste el privilegio que actualmente gozan*» (art. 14), y que, con carácter general, «*el uso de las aguas del mar es público...*» (art. 16).

La exposición de motivos de la Ley, elevada al Ministro de Fomento por la Comisión redactora en fecha 29 de abril de 1863, justifica el carácter público de las aguas del mar litoral en los términos siguientes: «Aunque el mar, destinado por la Providencia a servir de vía universal de comunicación entre los pueblos, no pertenece al dominio de nación alguna, *la seguridad e independencia de éstas exige que se considere como parte del territorio de las mismas la zona marítima contigua a sus playas*».

De esta regulación, que sigue el criterio del Derecho anterior en la línea marcada por los textos de las partidas, debe destacarse el carácter absoluto y sin excepción de la demanialidad de las aguas del

mar litoral, cuestión en la que se compromete, en el pensamiento del legislador, la seguridad e independencia del Estado. Nadie puede, en consecuencia, invocar derecho alguno a la propiedad de las aguas del mar litoral, cuya condición de bienes de dominio público—que lleva consigo el carácter también público de su uso, navegación y pesca, bien que limitado este último a los matriculados españoles—es declarada rotundamente y sin salvedad alguna por la Ley.

La ordenación que se acaba de transcribir era plenamente aplicable a la finca reiteradamente mencionada, que pertenecía en propiedad al Estado a la promulgación y entrada en vigor de la Ley de 3 de agosto de 1866, de lo que se infiere que las aguas del mar que la habían inundado ostentaban entonces, sin posible duda ni excepción, al igual que en el momento de su incautación por aquél en virtud de la Ley de 1 de mayo de 1855, la condición de públicas.

Este carácter de las aguas no pudo sufrir alteración alguna con la promulgación de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, cuyas normas disciplinaron en forma sustancialmente idéntica el régimen jurídico de las aguas del mar. El artículo 1.º de la Ley, al regular los bienes del demanio marítimo, estableció que «*son del dominio nacional y uso público, sin perjuicio de los derechos que correspondan a particulares...* 2.º *El mar litoral, o bien la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España en toda la anchura determinada por el Derecho internacional, con sus ensenadas, radas, bahías, puertos y demás abrigos utilizables para la pesca y navegación*», añadiendo en su artículo 12 que «*el libre uso del mar litoral, ensenadas, radas, bahías y abras, se entiende para navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y otros actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen*».

La alusión a los «*derechos que correspondan a los particulares*»—es decir, derechos preexistentes en favor de éstos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 7 de mayo de 1880—era la única sustancial diferencia entre el nuevo texto y el de la Ley de 1866, como posible excepción al carácter público de los bienes del demanio marítimo que enumeraba (la zona marítimo-terrestre, en su apartado 1.º, y el mar litoral, en el apartado 2.º antes transcrito).

La primera cuestión que ello plantea es la de determinar si tal referencia a los derechos particulares es aplicable a ambas especies del dominio público (según puede defenderse con base en la interpretación gramatical del texto, ya que la frase subrayada precede a la enumeración y descripción de una y de otra) o si, por el contrario, sólo puede serlo a la zona marítimo-terrestre, pero no al mar litoral.

Resultaría, en verdad, totalmente anómalo que la Ley hubiera previsto la posibilidad de que el mar litoral y sus aguas abdicasen de su carácter público, declarado desde la legislación de partidas y exigido, según acabamos de ver, por las altas razones de la seguridad e independencia del Estado. Además, de acuerdo con el último párra-

fo del apartado 2.º del propio artículo 1.º de la Ley de 7 de mayo de 1880, «en esta zona (marítima o mar litoral) dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos, así como el derecho de asilo e inmunidad, conforme todo a las leyes y a los tratados internacionales», cuyas funciones, por ser inseparables de la soberanía estatal, no pueden en modo alguno verse afectadas por un derecho invocable por los particulares. En fin, el limitado alcance de la frase «sin perjuicio de los derechos que correspondan a los particulares», como referible sólo a la zona marítimo-terrestre y no al mar litoral, resulta de la Real Orden de 28 de julio de 1918, dictada en interpretación del artículo 1.º de la Ley de 1880, en la que se razona sobre la significación gramatical y el concepto de aquella expresión (no equivalente a «dominio o propiedad que corresponda a los particulares, reconocido en su favor con anterioridad a la Ley», pues «si la Ley hubiera reconocido un dominio particular sobre la zona marítimo-terrestre lo hubiera dicho expresamente») como posible excepción al carácter de «dominio nacional y uso público» de la zona marítimo-terrestre, pero sin alusión alguna a las aguas del mar litoral.

Pero es que, aun admitiendo a efectos dialécticos que la referencia a los derechos particulares sea extensible también al mar litoral y no solamente a la zona marítimo-terrestre, según se acaba de demostrar, la conclusión seguiría siendo la misma. En efecto: como al entrar en vigor la Ley de 1880, la finca cuestionada continuaba perteneciendo al Estado, ningún particular podía invocar derechos preexistentes reconocidos con anterioridad (la Ley se refiere precisamente a los «derechos que correspondan a los particulares») sobre las aguas del mar que la inundaban, por lo que la posible excepción del artículo 1.º de la nueva Ley resultaría, en el caso que se examina, de imposible aplicación. Debe subrayarse, en efecto, que sólo diecisiete años después de la entrada en vigor de la Ley (en el año 1897), se produce la adquisición de la finca por los particulares, por lo que al promulgarse aquélla en 7 de mayo de 1880 ningún hipotético derecho particular preexistente podría alegarse a los efectos de, eventualmente, oponer a la demanialidad de las aguas que inundaban la finca la excepción mencionada por el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

Todo ello además con independencia de que los hipotéticos derechos preexistentes «que correspondan a los particulares» —en los términos empleados por dicha Ley—, para poder invocarse como excepción al carácter público de las aguas del mar litoral, deberían ser, en todo caso, derechos sobre dichas aguas y no, simplemente, sobre la propiedad de la finca por ellas inundada. Las más elementales reglas de hermenéutica jurídica conducen, sin posible duda, a esta conclusión.

Por unas y otras razones, resulta evidente que la demanialidad del mar litoral y de sus aguas persistió sin variación, con el mismo

carácter absoluto que tenía en la Ley de 1866, al promulgarse la de Puertos de 1880.

Las posteriores ordenaciones del dominio de las aguas marítimas no introdujeron ninguna novedad en su régimen jurídico, ya que el Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928 (sobre cuya vigencia después de la revisión de la obra legislativa de la Dictadura, llevada a cabo por Decreto-ley de 15 de abril de 1931, se suscitan serias dudas) repite en sus artículos 1.º y 12 los preceptos del mismo número de la Ley de 7 de mayo de 1880, antes transcritos, y la nueva Ley de Costas de 26 de abril de 1969 reitera, con terminología más depurada, en su artículo 1.º, que «son bienes del dominio público, sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos... 3. El mar territorial que ciñe las costas o fronteras del territorio nacional con sus ensenadas, radas, bahías, abras, puertos y demás abrigos utilizables para pesca y navegación», prescribiendo en el apartado 2 de su artículo 3.º que «el libre uso del mar territorial, ensenadas, radas, bahías y abras se entiende para bañarse, navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y otros actos semejantes, si bien dentro de las prescripciones legales y reglas de policía que lo regulen».

Ello significa que, si ningún *derecho particular* correspondía a don C. C. C. y don D. D. D. sobre las aguas del mar que inundaban la finca adquirida por ellos del Estado en 1897, sus sucesivos causahabientes, reseñados en el apartado anterior, hasta el último y actual titular de dicha finca, la Sociedad «X., S. A.», ni pudieron adquirir ni adquirieron, en virtud de sus respectivos títulos, tal como se ha puesto de relieve en el mismo apartado, otros derechos que los que aquéllos ostentaban sobre la misma (la propiedad de una «porción de terreno inundada por las aguas del mar»), careciendo por tanto de todo «*derecho legalmente adquirido*», en los términos de la actual Ley de Costas, respecto de las aguas del mar territorial que, de forma natural y permanente, sin solución alguna de continuidad en el tiempo, según se ha demostrado en el apartado c) de este fundamento, continúan cubriendo su superficie y ostentando legalmente la condición de bienes de dominio público.

Es ésta una consecuencia evidente de la doctrina civil sobre los negocios traslativos del dominio y de los demás derechos reales, que exige que el *tradens* sea titular del derecho transmitido como *conditio iuris* de la eficacia del correspondiente negocio traslativo.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 609 del Código Civil, la propiedad se adquiere, entre otras causas, «por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición», expresión que acusa la recepción por nuestro Derecho vigente de la teoría clásica del título y el modo de adquirir.

El contrato de compraventa es, en este sentido, un típico negocio traslativo del dominio, que produce este efecto jurídico cuando va seguido de la entrega de la posesión o tradición, a la que alude el artículo 1.462 del Código Civil. No se refiere este precepto, ni ningún

otro del propio Código, a la necesidad de que el transferente sea propietario o titular del derecho transmitido, pero tal requisito constituye una exigencia institucional de los negocios traslativos del dominio y de los demás derechos reales.

La preexistencia de la propiedad en el vendedor constituye, en definitiva, una *conditio iuris* de la eficacia del contrato de compraventa como causa transmisiva del dominio. Su falta no impide, ciertamente, que el negocio produzca efectos obligacionales, pero determinará que aquél sea inoperante como modo de adquirir la propiedad. Así lo expresaban las antiguas reglas jurídicas *nemo dat quod non habet* y *nemo plus iuris ad alium transferere potest quam ipse haberet*.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1965 recoge explícitamente la doctrina que se ha expuesto, declarando que «si bien es cierto que en nuestro Derecho se exige para la transmisión de la propiedad no sólo la causa jurídica de la adquisición—denominada título—, sino la transferencia de la posesión o tradición por basarse en la transmisión causal, también lo es que el ámbito de aplicación se limita a los contratos traslativos de dominio y que ha de ir acompañada de otros requisitos, entre los que destacan "la preexistencia del dominio y posesión en el *tradens*" y la intención, en las partes, de transmitir y adquirir (*causa traditionis*)...».

Por consiguiente, para que los títulos indicados en el apartado anterior pudieran tener eficacia traslativa del dominio de las aguas del mar que inundan la porción de terreno denominada «Laguna del Peix» en favor de «X., S. A.», habría sido necesario que los respectivos titulares hubieran sido propietarios de las aguas en cuestión, y ya se ha demostrado que ni lo fueron ni pudieron serlo jamás, en atención al carácter de bienes de dominio público que en todo tiempo correspondió legalmente a dichas aguas.

Por lo demás, a la misma conclusión se llega al comprobar que las aguas del supuesto «estanque del Peix»—en rigor, las aguas del mar litoral o mar territorial que inundan dicha finca—han sido objeto siempre, en el curso del tiempo, del uso público que califica más precisamente, con arreglo a las normas del demanio marítimo antes mencionadas (artículos 12 de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 y de la de Puertos de 7 de mayo de 1880 y 3.º de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969), al mar litoral o territorial: la navegación.

Así se desprende, entre otras pruebas, de la certificación expedida en 19 de febrero de 1975 por el señor Comandante militar de Ibiza y Formentera (antecedente sexto), en la que se indica que «el llamado estanque del Peix es en realidad un trozo del mar Mediterráneo, ya que comunica y ha comunicado siempre permanentemente con dicho mar por una boca de 25 metros, por la que pasan a su interior pequeñas embarcaciones», añadiendo que «dicho estanque fue refugio de toda clase de embarcaciones menores hasta que se

construyó el Puerto de la Sabina, contiguo a él» y que «*las aguas son saladas, navegables y sufren todas las alteraciones de nivel que experimentan las aguas del mar contiguo*»; del «Derrotero General del Mediterráneo», cuyo volumen primero fue «editado en Madrid en el año mil ochocientos setenta y tres» y que en su página 479 indica que, contigua a la llamada «Cala Sabina», «*está la boca de una grande laguna, por la que no pueden pasar sino botes y con algún trabajo, pero ya dentro es navegable aún para lanchas*» [antecedente cuarto, c)]; de las declaraciones de don ....., don ....., don ..... y algún otro compareciente en el expediente de deslinde [antecedente cuarto, b)] —de cuya eficacia probatoria se trata en el apartado c) de este fundamento—, expresivas de la navegabilidad en todo tiempo del supuesto «estanque», y, finalmente, de la constancia dejada por el Notario autorizante del acta de fecha 6 de junio de 1969 [antecedente cuarto, a)], en el sentido de la navegación actual de las aguas de referencia por embarcaciones de diversos tipos.

Frente a tan copiosa y razonada demostración, ningún valor obstativo cabe atribuir, a la luz de cuanto se ha razonado en el apartado c) de este mismo fundamento, a las declaraciones contrarias de la Sociedad «X., S. A.», recogidas en el antecedente cuarto, c), de que la boca del supuesto estanque «ha estado prácticamente cerrada a la navegación siempre».

A mayor abundamiento, la circunstancia de que el mal llamado «estanque del Peix» haya sido siempre navegable, estando por ello, en todo tiempo, en abierta y permanente comunicación con el mar, según resulta de las pruebas precedentes y se ha demostrado en el apartado c) de este I fundamento del dictamen, suministra una prueba adicional del carácter público de sus aguas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley de Aguas de 1866 y 11 de la de Puertos de 7 de mayo de 1880, con cuyo texto coincide el del mismo número de la Ley de Puertos aprobada por Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928.

Estos preceptos dicen textualmente: «En las *charcas, lagunas o estanques de agua del mar* formados en propiedad particular no susceptibles de comunicación permanente con aquél por medio de embarcaciones, solamente podrán pescar sus dueños, sin más restricciones que las relativas a la salubridad pública».

Dejando de lado la imprecisión que supone, de acuerdo con el sentido gramatical y jurisprudencial de la palabra «laguna», según antes se ha puesto de relieve, hablar de «lagunas» o de «estanques» en estos casos, interesa analizar los supuestos fácticos y las consecuencias jurídicas de la norma. Aquéllos son que se trate de charcas, lagunas o estanques que el mar ha formado en una propiedad particular, y que dichas charcas, lagunas o estanques no sean susceptibles de comunicación permanente con él por medio de embarcaciones; a su vez, las consecuencias jurídicas básicas son dos: por

un lado, el carácter privado de las aguas de la charca, laguna o estanque (lo que declara la Ley al referirse a «sus dueños»), y, por otro lado, en congruencia con la anterior declaración, la atribución a los propietarios de las aguas del derecho exclusivo de pesca en las mismas, sin otras restricciones que las impuestas por la policía de la salubridad pública.

Ahora bien: como esta última consecuencia comporta una abierta excepción al principio del uso general, proclamado en materia de aguas marítimas por la legislación, de ahí que, de acuerdo con las reglas de la interpretación jurídica, si faltan todos o alguno de los indicados supuestos de hecho, las consecuencias jurídicas sean radicalmente distintas: ni se podrá hablar de propiedad privada de las aguas ni, consecuentemente, dado su carácter público, podrá impedirse el libre uso de las mismas en consonancia con las normas generales reguladoras de demanio marítimo, que, en sus versiones sucesivas, han reconocido siempre, entre otros derechos públicos, el de pescar en el mar litoral o territorial (artículos 14 de la Ley de Aguas de 1866, 12 de la de Puertos de 7 de mayo de 1880 y de 19 de enero de 1928 y 3.º de la de Costas de 26 de abril de 1969).

Consecuentemente, si el «estanque del Peix» ha estado siempre, según se ha demostrado, en comunicación directa con el mar por medio de embarcaciones, la aplicación a contrario sensu del texto más arriba transcrito confirma plenamente que ni sus aguas han sido nunca ni son en la actualidad privadas, ni sus supuestos propietarios pueden ostentar derecho exclusivo alguno de pesca en las mismas. Contrariamente a ello, la circunstancia del uso libre y general de que han sido objeto en todo tiempo las aguas del mencionado estanque es una prueba demostrativa de su carácter público, a modo de directa y legal consecuencia de las circunstancias geográficas de la llamada «laguna del Peix», que ha sido siempre susceptible de comunicación permanente con el mar por medio de embarcaciones.

Finalmente, y aunque no se haya podido disponer del expediente tramitado por «X., S. A.», ante el Ministerio de la Vivienda para la aprobación del «Plan especial en grado de Plan parcial de la zona residencial Lago del Pez», la denegación por el citado Departamento (antecedente quinto), mediante resolución adoptada el 12 de septiembre de 1974, del indicado Plan—en el que aquella Sociedad pretendía «el aprovechamiento de la parte inundada, la desecación de la parte insalubre y el aprovechamiento de la parte utilizable, como piscina, dándole a la misma y a sus accesos, así como a la red viaria, el carácter de públicos, con lo que revertiría, en parte, esta propiedad privada a pública...» (antecedente cuarto, d))—viene a corroborar el carácter público de las aguas que inundan la finca de reiterada mención, haciendo innecesaria la «generosa» reversión ofrecida por «X., S. A.».

f) En último término, el carácter público de las aguas que inundan, formando parte del mar Mediterráneo, la «porción de terreno» adquirida por «X., S. A.», conduce a la conclusión de que incluso dicha porción de terreno forma parte del demanio marítimo.

La demostración de este aserto parte del principio general, vigente en nuestro Derecho siguiendo la tradición romana, que limita el posible ámbito del tráfico jurídico privado a las cosas que se encuentren en el comercio de los hombres, condición que no ostentan los bienes de dominio público, que, en cuanto afectos al uso general o a los servicios públicos (artículo 339 del Código Civil y 1.º de la Ley del Patrimonio del Estado) y precisamente para proteger el cumplimiento de estas finalidades, son intrínseca y legalmente insusceptibles de dicho tráfico.

Este principio general—del que son simples manifestaciones textuales los artículos 865, 1.271 y 1.936 del Código Civil, por un lado, y 341 del mismo Código, por otro, aquéllos al expresar que los bienes que no están en el comercio de los hombres son insusceptibles del peculiar tráfico a que se refieren (legado, contrato, prescripción), y este último al disponer el ingreso en el dominio privado del Estado y, por tanto, en el tráfico, de los bienes de dominio público «cuando dejen de estar destinados al uso general...»—determina, en su aplicación al derecho de propiedad, que la comerciabilidad o in comerciabilidad de una cosa, su aptitud o no aptitud para el tráfico jurídico, sea causa determinante del nacimiento y extinción de aquel derecho: sólo pueden ser objeto de dominio privado los bienes *in commercio*, extinguiéndose necesariamente dicho derecho si éstos quedan fuera del comercio de los hombres.

Aunque nuestro Código Civil sanciona esta consecuencia a propósito de la posesión (al disponer en su artículo 460 que «*el poseedor puede perder su derecho... 3.º Por destrucción o pérdida total de la cosa o por quedar ésta fuera del comercio*»), la doctrina, sin embargo, la extiende válidamente al derecho de propiedad, entre cuyos modos involuntarios de extinción suele incluirse tanto la destrucción física total de la cosa como la destrucción jurídica, que tiene lugar cuando, subsistiendo aquélla físicamente, deja de pertenecer al tráfico jurídico.

— Pues bien: la reciente legislación del demanio marítimo, constituida por la Ley de Costas de 28 de abril de 1969, regula en el apartado 2 de su artículo 5.º un caso de extinción del derecho de propiedad privada por destrucción jurídica de su objeto (es decir, por devenir *extra commercium* el bien sobre el que dicho derecho se ejercía), que coincide plenamente con el supuesto que se considera en el presente dictamen.

El precepto citado, tras declarar en su apartado 1 que «son del dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales», añade a continuación que «cuando por consecuencia de estas accesio-

nes o por efecto de retirarse el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquél, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no constituyan playa y no sean necesarios para el uso público, se incorporarán al patrimonio del Estado, una vez recibidos por el Ministerio de Hacienda, con arreglo a la Ley reguladora de dicho patrimonio y previo el oportuno deslinde». Sin embargo, «esta incorporación al patrimonio del Estado —concluye el apartado 2 del artículo 5.º de la Ley de Costas— no tendrá lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los límites de una *finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar*».

Sin entrar a considerar el acierto o desacierto de la norma en la regulación de tan compleja situación, el párrafo último es terminante al declarar que el derecho de propiedad privada sobre una finca se extingue cuando ésta es invadida por el mar, en cuyo momento, por devenir *extra commercium*, pasa a formar parte del dominio público, todo ello sin perjuicio de que el derecho de propiedad así extinguido pueda renacer con posterioridad sobre un objeto distinto de la finca primitiva, en virtud del principio de subrogación real, si concurren las diversas circunstancias enumeradas por dicha norma: que avance hacia el mar la línea interior de la zona marítimo-terrestre a consecuencia de las accesiones o aterramientos producidos por causas naturales o por efecto de retirarse el mar; que los terrenos de la antigua zona no constituyan playa, en atención a sus características orográficas y de vegetación, ni sean necesarios al uso público; y, finalmente, que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentren dentro de los lindes de la finca primitiva.

La circunstancia de que esta Ley, que lleva fecha 26 de abril de 1969, no tenga efecto retroactivo, según ha declarado el Tribunal Supremo en sus sentencias de la Sala Tercera de 7 y 30 de mayo de 1973, y, por tanto, no sea directamente aplicable al expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «estanque del Peix» (cuya acta de reconocimiento, deslinde y amojonamiento fue levantada en 24 de marzo de 1966), no constituye un obstáculo a la tesis que se defiende en este apartado, sobre conversión en bien de dominio público de la «porción de terreno, inundada por las aguas del mar», en que consiste dicho supuesto estanque, ya que, como se ha indicado, el apartado 2 del artículo 5.º de la Ley de Costas no hace otra cosa que sancionar en forma concreta y textual la doctrina general antes expuesta, que ha sido confirmada por el Tribunal Supremo.

La sentencia de 12 de diciembre de 1962, dictada con ocasión del recurso contencioso-administrativo deducido contra la Orden aprobatoria de un expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre, declara, en efecto, en uno de sus considerandos, que «en la hipótesis de que al realizarse el deslinde de la zona marítimo-terrestre hubiera quedado menos superficie a las fincas agrupadas que la figurada en la inscripción registral, para que pudiera amparar esta Sala la po-

sesión de la total superficie inscrita en favor de la recurrente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, *puede suceder que la minoración de superficie* la retengan en posesión los enajenantes, de quienes puede reivindicarla, *o la haya ganado el mar, cambiando la naturaleza dominical, de privada o pública, irreivindicable entonces...*»

En todo caso, las consecuencias jurídicas de esta doctrina son claramente aplicables a la llamada «laguna del Peix», a la que se describe en los títulos de adquisición y en las inscripciones registrales como una «porción de terreno inundada por las aguas del mar...», circunstancia ésta determinante, de acuerdo con los principios que se acaban de exponer, de la extinción del derecho de propiedad privada que a «X., S. A.», corresponde sobre dicha finca y de su conversión en un bien de dominio público.

A modo de resumen de cuanto antecede, pueden sentarse en este fundamento I las siguientes conclusiones:

1.ª La Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 26 de marzo de 1974 (primer punto de su parte dispositiva), así como la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, al justificar la no aprobación del expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «estanque del Peix» en el supuesto derecho de dominio, inscrito en el Registro de la Propiedad de Ibiza, de la Sociedad «X., S. A.», respecto de dicho estanque y de sus aguas, no son conformes al Ordenamiento jurídico, por haberse demostrado que la indicada Sociedad adquirió simplemente el derecho de propiedad sobre una porción de terreno, inundada en todo tiempo, de forma permanente y natural, por las aguas del mar Mediterráneo, cuya circunstancia confiere a dicha porción de terreno y a las aguas que la cubren la condición de bienes de dominio público, sin que la protección dispensada por el Registro de la Propiedad de Ibiza en favor de «X., S. A.», tanto a los efectos del principio de legitimación como de fe pública registral, tenga otro alcance que el que se acaba de indicar, de conformidad con los preceptos de la Ley Hipotecaria.

2.ª La citada Resolución de la Dirección General de Puertos (segundo punto de su parte dispositiva) y la Orden del Ministerio de Obras Públicas de reiterada mención, al declarar que la delimitación de la propiedad del llamado «estanque del Peix» debe efectuarse con arreglo a los Ordenamientos jurídicos privados aplicables al respecto, constituyen actos administrativos con contenido inadecuado a su fin, que no fue otro que el deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja a dicho supuesto estanque, por lo que infringen lo ordenado en el artículo 40, apartado 2, de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

II

Demostrado en el fundamento anterior que no se ajustan al Ordenamiento jurídico las resoluciones de la Administración que han puesto fin al expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre, aneja al denominado «estanque del Peix», corresponde ahora examinar la cuestión de la procedencia en Derecho del deslinde administrativo de dicha zona.

A) Tradicionalmente, la doctrina jurídico-administrativa ha distinguido, dentro del dominio público, dos especies del mismo: el llamado dominio público natural o por naturaleza y el dominio público artificial o accidental.

En su versión clásica, la distinción se apoya en la consideración de que mientras en el primero la Administración pública se limita a constatar su existencia, al producirse ésta por la concurrencia de determinadas *circunstancias naturales*, legalmente previstas para categorías genéricas de bienes, en el dominio público accidental la Administración concreta discrecionalmente, para bienes determinados, su adscripción a alguna de las variadas versiones del interés público (uso general, servicio público) que legalmente generan, según los diversos sistemas positivos, la demanialidad. En suma: en el demanio natural, es la *Ley* el título creador de la condición pública de los bienes, que lo son *ex natura propria* y con carácter necesario, siempre que en ellos concurren las circunstancias naturales que aquélla especifica; por el contrario, en el demanio artificial, el título jurídico que confiere a un bien determinado su condición pública es la *decisión discrecional de la Administración* de afectarlo al uso general o a un servicio público.

Esta distinción es válida en nuestro Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, a cuyo tenor «constituyen el patrimonio del Estado: 1.º Los bienes que, siendo propiedad del Estado, no se hallen *afectos* al uso general o a los servicios públicos, a menos que una *Ley* les confiera expresamente el carácter de demaniales». De este precepto se deduce claramente que en nuestro Ordenamiento jurídico la condición demanial de un bien determinado se apoya en uno de estos dos títulos: o es la *Ley* (una ley, se entiende) quien confiere dicho carácter, sin intervención alguna de la Administración, o lo es el acto concreto de *afectación* al uso general o a los servicios públicos, dictado libremente por la Administración respecto de bienes que ya eran de su propiedad.

Pues bien: tal vez el ejemplo más característico de dominio público natural esté constituido en nuestro Derecho precisamente por los bienes del llamado demanio marítimo y, entre ellos, por la zona marítimo-terrestre.

Desde la Ley de Aguas de 1866 hasta la reciente Ley de Costas de 1969, pasando por las de Puertos de 1880 y de 1928, la zona marítimo-terrestre es definida como una pertenencia del demanio natural, cuya condición pública aparece indisolublemente vinculada a determinadas indicaciones de la naturaleza, a ciertas circunstancias naturales, que, por sí solas, convierten a categorías genéricas o grupos enteros de bienes en demaniales.

«Son del dominio nacional y uso público—dice el artículo 1.º de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866— ... 3.º *Las playas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea.* Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas y equinociales. Donde no fueren 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». A su vez, según el artículo 1.º de las Leyes de Puertos de 7 de mayo de 1880 y de 19 de enero de 1928, «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». Finalmente, de acuerdo con el artículo 1.º de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, «son bienes de dominio público, sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos: 1.º *Las playas, entendiéndose como tales las riberas del mar o de las rías formadas por arenales o pedregales en superficie casi plana, con vegetación nula o escasa y característica.* 2.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 sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios, en donde no lo sean.* Esta zona se extiende asimismo por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas».

De estos preceptos se desprende—con independencia de la variación terminológica introducida por la Ley de 1880 respecto de la de Aguas de 1866, al llamar zona marítimo-terrestre a lo que en esta última se denominaba playa, y al margen también de la ampliación del demanio natural producida por virtud de la Ley de Costas con la nueva categoría de las playas, distinta de aquella—que la zona marítimo-terrestre surgirá como bien de dominio público en cualquier espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que el mar bañe con la regularidad de su flujo o con el oleaje de sus temporales, donde no sean sensibles las mareas, y que la extensión de dicha zona vendrá determinada respectivamente, en su

limite interior o terrestre, precisamente por la línea de las más altas mareas o de las mayores olas en los temporales ordinarios.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo ha proclamado, por lo demás, en reiteradas ocasiones. Como dice la sentencia de la Sala Tercera de 13 de mayo de 1974, aceptando los considerandos de la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de La Coruña, «siendo las playas y las zonas marítimo-terrestres, o sea, el espacio de la costa que baña el mar en su flujo y reflujo en donde son sensibles las mareas y las olas de mayores temporales en donde no lo sean, bienes de dominio público a tenor del artículo 339 del Código Civil y del artículo 1.º de la Ley de Puertos, por ello, al ser *bienes de dominio público por su propia naturaleza* y por declararlo así la preceptiva legal invocada, las mismas no necesitan ninguna afectación formal para gozar de tal naturaleza y de los privilegios que tales bienes tienen, no necesitando de la aludida incorporación para gozar de tal calificación, *calificación que es innata a tal clase de bienes e inmanente y consustancial por su propia naturaleza*», añadiendo, por su parte, la de la propia Sala de 19 de febrero de 1972 «que el uso "comunal" de la zona marítimo-terrestre, al cual aludía ya la partida tercera y, en definitiva, su destino colectivo, quedan unidos inseparablemente a la titularidad pública, y configuran así el *dominio denominado necesario por tales cualidades jurídicas o natural por sus características físicas*, denominación esta última que incorpora muy expresivamente su intrínseca mutabilidad, ya que en el origen, *en sus variaciones e incluso en la posible extinción actúa de modo primordial hechos ajenos a la intervención humana, avances o retiradas del mar y en general fenómenos geológicos*», «pues propiamente (añaden las sentencias de la citada Sala de fechas 19 de junio de 1967, 26 de abril y 18 de noviembre de 1972 y 7 de marzo, 8 del mismo mes y 30 de junio, todas de 1973, repitiendo las palabras del legislador, bien expresivas del carácter natural de este dominio público) la zona marítimo-terrestre es una zona de tierra que el mar invade con la regularidad de su flujo o que es alcanzada por las mayores olas de los temporales en las zonas en que no son sensibles las mareas». De ahí la expresa calificación que se da a la repetida zona por el Tribunal Supremo como «franja del *dominio natural*» (sentencias de 26 de abril de 1972 y de 7 de marzo y 30 de junio de 1973).

En consecuencia, por formar parte del dominio público natural, la existencia e inexistencia de la zona marítimo-terrestre dependerá exclusivamente de que cumplan o no, en las costas o fronteras marítimas del territorio, las circunstancias naturales antes señaladas. A propósito de la zona marítimo-terrestre de las márgenes de los ríos en su desembocadura en el mar (supuesto de dominio público natural contemplado en los preceptos antes transcritos), así lo ha declarado el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de noviembre de 1968, de la que forma parte el considerando siguiente: «Que en

cuanto al fondo del asunto la parte recurrente niega en primer término no estar el expediente administrativo instruido, en presencia de una zona marítimo-terrestre, cuestión ésta respecto a cuya naturaleza se han emitido informes por la Comisaría de Aguas en solicitud precisamente de la parte actora, por el Ingeniero Director del Puerto de Sevilla, en la Memoria explicativa de la delimitación de los terrenos de la margen izquierda del río Guadalquivir a que afecta la delimitación, y por la Asesoría Jurídica—Abogacía del Estado de Sevilla—y del Ministerio de Obras Públicas, de los que claramente se deduce que *si bien no puede afirmarse la navegabilidad del río Guadalquivir por el llamado Brazo del Este, que es a lo que afecta el deslinde y por ello no se cumple la condición del párrafo 1.º del apartado 1.º del artículo 1.º de la Ley de Puertos, no ocurre lo mismo en cuanto al párrafo final, cuando acepta para la determinación de lo que es zona marítimo-terrestre la sensibilidad de las mareas*, ya que éstas llegan hasta la parte Norte de Sevilla, en donde se encuentran los pueblos que toman su calificación del río Guadalquivir y cuyas mareas afectaban a la totalidad del Brazo del Este hasta que en el año 1888, por la Junta de Obras del Puerto de Sevilla se realizó la obra denominada la Corte de los Jerónimos, afectación que viene a deducirse del informe citado de la Comisaría de Aguas, en el que se habla tanto de la abundantísima vegetación acuática desarrollada a lo largo del Brazo del Este como de la circulación del agua en este cauce, aunque en pequeña velocidad...».

Esta doctrina tiene validez para el supuesto que motiva el presente dictamen. Puesto que el mal llamado «estanque del Peix», como se ha demostrado en el fundamento que precede, no es otra cosa que una porción de terreno inundada por el mar Mediterráneo, con el que mantiene natural y permanente comunicación a través de una boca de 25 metros de existencia inmemorial, resulta evidente que el espacio de las costas o fronteras marítimas del supuesto estanque bañado por las aguas del aquel mar constituye, legalmente, su zona marítimo-terrestre. En otros términos: si a tenor de las disposiciones de nuestra legislación y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la existencia de la zona marítimo-terrestre depende, en cualquier punto de las costas del territorio español, necesaria y exclusivamente, del hecho de que el mar bañe un espacio de éstas con la regularidad de su flujo, y esto es precisamente lo que sucede en el llamado «estanque del Peix» —cuyas aguas «son saladas, navegables, y sufren todas las alteraciones de nivel que experimentan las aguas del mar contiguo», según se indica en la certificación expedida por el señor Comandante de Marina de Ibiza y Formentera, reseñada en el antecedente sexto—, debe concluirse que en el contorno de dicho «estanque», y hasta donde sean sensibles las mareas del mar Mediterráneo, existe en la actualidad, al igual que ha existido siempre, la correspondiente zona marítimo-terrestre.

A esta consecuencia ha llegado el Tribunal Supremo en un supuesto sustancialmente análogo al que ahora se informa, sentando unos principios que se consideran aplicables a los fines del presente dictamen: el Ministerio de Obras Públicas había tramitado el expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre de un tramo de la costa del mar Menor, contra cuya aprobación se interpuso recurso contencioso-administrativo por uno de los propietarios colindantes, argumentando que, por ser el mar Menor un «lago salado», carecía de zona marítimo-terrestre y resultaba improcedente su deslinde. Al desestimar este recurso, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 2 de mayo de 1969 declara, en primer lugar, tal como se ha transcrito en el apartado b) del fundamento anterior, que «lago, gramatical y geográficamente, es una porción de agua rodeada de tierra por todas partes, por lo que no se comprende la existencia de un lago con comunicación directa con el mar...», que es el caso del mar Menor, añadiendo después que, aunque así no fuese, ello no obsta a que *«dentro de la costa de ese lago o mar exista una zona marítimo-terrestre que pueda ser deslindada, bien cuando en ella sean sensibles las mareas, o cuando a consecuencia de temporales las olas alcancen su mayor penetración en la tierra, por cuyas razones debe ser desestimada la pretensión del actor de que por esta causa se declare la improcedencia del deslinde practicado, toda vez que el mismo resulta procedente en cualquiera de esos dos supuestos».*

Finalmente, es necesario poner de relieve que la existencia de zona marítimo-terrestre en la ribera del «estanque del Peix» ha sido admitida por la propia Administración autora de las resoluciones a que se refiere este informe e incluso por la Sociedad «X., S. A.».

En efecto: la Orden del Ministerio de Obras Públicas que aprobó en el año 1959 el expediente instruido a instancia de doña I. I. I. para el «deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre de un tramo de costa lindante con el estanque» reiteradamente mencionado—cuya aprobación, según resulta del antecedente segundo, tuvo lugar después de la oposición suscrita en el período de información pública por don E. E. E., a la sazón propietario del «estanque», que argumentaba que *«la zona contigua al estanque del Peix no puede ser considerada marítimo-terrestre puesto que las aguas del estanque no son de dominio público, sino de dominio privado, y de su propiedad»*—, declara en su fundamentación, incorporando textualmente el reglamentario informe de la Asesoría Jurídica del Ministerio, que *«aunque el estanque o mar interno de "Des Peix" corresponda a la propiedad particular, por venta del Estado conforme a las leyes desamortizadoras, sigue siendo parte del mar y la zona que lo limita marítimo-terrestre...»*, de lo que se deduce que *«no hay motivo alguno para limitar el tramo deslindado a la parte que da frente al mar libre»*. El mismo carácter de acto de reconocimiento por parte de la Administración de la existencia de la zona

debe atribuirse al permiso temporal para Escuela de Esquí Náutico, otorgada por la Comandancia Militar de Marina de Ibiza en el año 1969, al amparo del artículo 12 de la Ley de Puertos de 1928 y del artículo 8 de su Reglamento del mismo año [antecedente cuarto, c)], y que se refiere a la «playa del estanque del Peix», categoría ésta que de acuerdo con la Ley citada, quedaba comprendida en el concepto de zona marítimo-terrestre definido por el artículo 1.º, apartado 1.º, de la misma.

Por lo que respecta a «X., S. A.», constituyen a su vez actos expresos de reconocimiento de la existencia de la zona marítimo-terrestre en el llamado «estanque del Peix», tanto su solicitud de instrucción del expediente de deslinde de la indicada zona [antecedente tercero, a)] como su manifestación en el escrito de oposición por ella presentado al requerimiento objeto del acta de presencia, de referencia y de notoriedad autorizada por el Notario don ..... (antecedente cuarto), de que «la descripción de la zona marítimo-terrestre (del estanque) está supeditada al deslinde practicado a instancia de esta Sociedad» (apartado d') del citado antecedente cuarto).

A la luz de la doctrina de los propios actos, formulada como principio general del Derecho por reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, resultan jurídicamente improcedentes, en cuanto contrarias al deber de coherencia del comportamiento que impone la buena fe en las relaciones jurídicas, las actuaciones de la Administración o de «X., S. A.», que supongan negativa o desconocimiento de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «estanque del Peix».

Más concretamente, y por lo que hace a la primera, la Resolución de la Dirección General de Puertos de 28 de marzo de 1974 y la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo siguiente, al no aprobar el deslinde de la mencionada zona por entender que el «estanque» y sus aguas son de propiedad privada, lo que equivale implícitamente a negar la existencia de la misma, implican la revisión en vía administrativa del contenido de la Orden del propio Ministerio a que acaba de hacerse referencia, que devino firme al no ser objeto de impugnación administrativa ni jurisdiccional, por lo que, al haber prescindido total y absolutamente del procedimiento arbitrado a dicho objeto en el título V de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, incurren en la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el apartado c) del artículo 47 de la propia Ley, según el cual «los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello...».

En relación con «X., S. A.», su oposición a la existencia de la zona de reiterada mención, formulada en el expediente de deslinde y presumiblemente alegable por dicha Sociedad en el proceso contencioso-administrativo subsiguiente a la impugnación por don A. A. A. y otros de las resoluciones del Ministerio de Obras Públicas indicadas, es jurídicamente inadecuada en virtud del principio de los actos

propios. una de cuyas manifestaciones proscribiera cualquier pretensión o alegación procesal contraria a hechos reconocidos extrajudicialmente.

En cualquier caso, y dejando de lado uno y otro efecto, la existencia de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «estanque del Peix», derivada de los razonamientos invocados en este apartado, resulta corroborada por las actuaciones reseñadas del Ministerio de Obras Públicas y de la propia entidad propietaria del supuesto «estanque».

B) Con el precedente marcado por el artículo 296 de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 y por los artículos 2.º de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y 1.º de su Reglamento de 11 de junio de 1912, la facultad de la Administración para proceder al deslinde de la zona marítimo-terrestre fue reconocida por el artículo 2.º de la Ley de Puertos de 1 de enero de 1928 y por los artículos 1.º y 2.º de su Reglamento de 19 de enero de 1928, disposiciones éstas que se encontraban vigentes cuando se inició y tramitó el expediente de deslinde reiteradamente citado en este dictamen y que fue resuelto mediante acuerdo de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974.

El mencionado artículo 1.º del Reglamento de 19 de enero de 1928 establece lo siguiente: «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 presuma que existen usurpaciones o donde por cualquier motivo lo estime necesario.

Dichas operaciones se llevarán a cabo con arreglo a las disposiciones vigentes o a las que en adelante se dicten para el deslinde y amojonamiento de los terrenos de dominio público, dando intervención en ellas a la autoridad de Marina.

También se practicará el deslinde de la zona marítimo-terrestre cuando lo soliciten los propietarios de los terrenos colindantes, obligándose a sufragar los gastos que origine la operación...

A toda concesión de cualquier aprovechamiento que no sea de carácter temporal de la zona marítimo-terrestre, deberá preceder el deslinde de los terrenos de dominio público, cuya ocupación se solicite, ya sea a perpetuidad, ya por tiempo fijo o ya sin plazo limitado.»

A los fines del presente dictamen y con base en este precepto, resulta necesario analizar con carácter general la finalidad, naturaleza, eficacia y límites de los actos administrativos de deslinde de la zona marítimo-terrestre.

a) La facultad de deslinde se atribuye a la Administración en el artículo 1.º del Reglamento de Puertos que se ha transcrito como un medio que el Ordenamiento jurídico le otorga para fijar los lími-

tes de la zona marítimo-terrestre, al igual que de los demás bienes públicos patrimoniales del Estado, con el fin de preservar la integridad y exclusividad de su derecho. «El deslinde de bienes públicos o pertenecientes al patrimonio del Estado o de las Corporaciones locales—declara con perspectiva general la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1962— no se ajusta a procedimiento uniforme ni se efectúa por idénticos órganos administrativos, sino que atendida la especial naturaleza de cada uno de aquéllos y el encuadramiento del servicio... pese a la *común finalidad de fijar sobre el terreno los respectivos límites materiales*, definiendo el perímetro sobre el que han de proyectarse los derechos reales que tienen por objeto las superficies deslindadas...».

Se comprende, sin embargo, que sea a propósito del llamado dominio público natural cuando resulte más necesario su deslinde. En esta variedad del dominio público, el título genérico que inviste al Estado de la condición de *dominus* es, como antes se señala, la Ley que establece las características físico-geográficas («naturales») de grupos o categorías de bienes, correspondiendo a la Administración a través del deslinde la precisión sobre el terreno del *quantum* de este dominio. Los derechos del Estado sobre este tipo de bienes demaniales carecen, en efecto, sin el deslinde, de la mínima identificación objetiva que exige su normal ejercicio, facilitando así las apetencias de los colindantes (piénsese en la creciente importancia económica que con el fenómeno del turismo adquiere la zona marítimo-terrestre) y la consiguiente conversión en contienda de derechos de lo que, inicialmente, se presenta como una simple cuestión de hecho.

De ahí que el *deslinde de la zona marítimo-terrestre*, en la medida en que concreta, respecto de espacios singulares, el genérico carácter de dominio público dispensado legalmente a aquella categoría, es un *instrumento de configuración del derecho del Estado sobre la indicada zona y, consecuentemente, de fijación de sus límites* respecto de los propietarios de los terrenos colindantes. Aunque el precepto del Reglamento de Puertos antes copiado no lo reconozca así expresamente, su redacción se encuentra orientada en este sentido, ya que, por un lado, la relación de medio a fin que en el mismo se predica del deslinde respecto de la abstracta categoría jurídica a la que viene a llenar de contenido físico, confirma la virtualidad configuradora cumplida por aquél en relación con este tipo de dominio, y, por otro lado, la referencia a la presunción de usurpaciones y a la solicitud de los propietarios colindantes como presupuestos específicos del deslinde es un claro indicio de la finalidad delimitadora atribuida a esta institución.

Por lo demás, la jurisprudencia del Tribunal Supremo así lo ha declarado reiteradamente, según se pone de relieve a continuación.

A la caracterización del deslinde como acto administrativo delimitador de la zona marítimo-terrestre, es decir, con la finalidad de fijar sus límites en relación con las propiedades colindantes, se re-

fieren, entre otros muchos, los siguientes pronunciamientos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo: «Lo único que hace la operación de deslinde es *precisar exactamente los límites, inciertos antes, de la misma*» (sentencia de 15 de octubre de 1964, 6 de abril de 1968, 21 de junio de 1969 y 16 de octubre de 1970); «tal deslinde se circunscribe en principio a *determinar los límites de la zona marítimo-terrestre*» (sentencias de 27 de junio de 1966 y 30 de junio de 1967); «es principio general en materia de deslindes administrativos de las zonas marítimo-terrestres que las actas de los mismos *no resuelven más que un problema de límites, es decir, la determinación de hasta dónde llega tal zona...*» (sentencias de 21 de octubre de 1966, 2 de noviembre de 1968, 23 de enero de 1969 y 28 de marzo y 30 de mayo de 1973); «es sabido que el acta aprobatoria de esta clase de deslindes... *no resuelven más que un problema de límites para determinar la realidad física del terreno...*, puesto que el deslinde, cual queda expuesto, no resuelve más que una *cuestión de límites...*» (sentencia de 20 de marzo de 1968); «se mantiene en el acto administrativo la doctrina establecida por esta Sala en sus sentencias, entre otras, de 27 de junio y 14 de octubre de 1966, 22 de junio de 1967 y 6 de abril de 1968, respecto a que la Administración tiene facultad para proceder al deslinde de los bienes de dominio público, ya que *este mero acto administrativo se circunscribe en principio a determinar los límites de la zona marítimo-terrestre...*» (sentencia de 11 de noviembre de 1968); «de acuerdo con la naturaleza jurídico-administrativa de la institución del deslinde administrativo, éste supone exclusivamente un *conjunto de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas que conjugadas permiten fijar los límites entre los bienes de la Administración y de los particulares*, dado que, según reiterada jurisprudencia, de la que son muestra las sentencias de la Sala de 3 de julio de 1967 y 2 de noviembre de 1968, el deslinde permite tan sólo *establecer o determinar hasta dónde llegan éstos*» (sentencias de 26 de abril y 16 de noviembre de 1972 y de 7 y 8 de marzo, 30 de junio y 24 de octubre, todas de 1973); «tiene reiteradamente declarado esta Sala en numerosas sentencias, cuya enumeración por lo mismo parece innecesaria, que *todo deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre no supone sino una cuestión de límite, cuestión material y física...*» (sentencia de 15 de octubre de 1973); «la problemática de la litis ofrece lo más característico de este tipo de recursos: la *determinación de los confines del dominio público en una zona concreta, frente a los del dominio privado de un particular*, con el fin de eliminar y superar la situación de confusión existente, contribuyendo con esta medida, que ha sido calificada de buena administración, a la identificación de aquel dominio y, con ello, a su mejor defensa, frente al instinto expansivo que suele anidar con frecuencia en el derecho de propiedad de los administrados» (sentencia de 28 de diciembre de 1973); «todo este conjunto de razonamientos están influidos por la idea central de que *el deslinde se re-*

*fiere a la delimitación de un área geográfica concreta, determinada por los influjos marítimos a que se refieren los preceptos citados de la Ley de Puertos y de la Ley de Costas... el deslinde, pues, sobre esta base geográfica y física, opera como elemento puramente delimitador de fronteras...*» (sentencia de 19 de enero de 1974); finalmente (sentencia de 25 de abril de 1974), «*el deslinde administrativo consiste precisamente en una serie de operaciones sujetas a un trámite o procedimiento... que tienen por finalidad determinar los límites de los bienes de la Administración (en la zona marítimo-terrestre)*».

A su vez, el deslinde de la zona marítimo-terrestre es concebido como instrumento de determinación y configuración de esta especie del dominio público natural, entre otras, en las sentencias de la misma Sala del Tribunal Supremo que seguidamente se transcriben: «*correspondiendo la facultad de practicar el deslinde de esas zonas al Ministerio de Obras Públicas, según determina el artículo 1.º del Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos..., cuya operación se limita a materializar la extensión de una propiedad administrativa por ser de dominio público...*» (sentencias de 18 de mayo y 3 de julio de 1967, 16 de mayo y 25 de noviembre de 1972, 5 de julio de 1973 y 14 de junio de 1974); «*la impugnación no es en cuanto al finis o límite fijado, con incompetencia de jurisdicción, con defecto de convocatoria o con inaudencia en el acto correspondiente, que son los únicos motivos admisibles procedimentalmente, que impiden la transformación del concepto jurídico indeterminado que supone la zona marítimo-terrestre, mediante el acto administrativo meramente declarativo y no constitutivo que es en definitiva la delimitación o realidad material del deslinde*» (sentencia de 13 de mayo de 1968); finalmente, «*su objeto o finalidad es el de materializar con carácter ejecutivo el dominio público delimitando administrativamente la línea o líneas respectivas que separan y marcan la zona que física y necesariamente constituye la zona marítimo-terrestre...*» (sentencia de 21 de diciembre de 1972).

b) Partiendo de este carácter configurador y delimitador de la zona marítimo terrestre que al deslinde se atribuye en nuestro ordenamiento jurídico, la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo en punto a la naturaleza y eficacia de los correspondientes actos administrativos de deslinde puede resumirse en los tres principios siguientes: por un lado, y como consecuencia de ser la zona marítimo-terrestre un bien de dominio público natural, el Tribunal Supremo declara que su deslinde es simplemente la constatación administrativa de la concurrencia, en las costas o fronteras marítimas de nuestro territorio, de las circunstancias «*naturales*» legalmente especificadas como determinantes de la demanialidad; en segundo lugar, puesto que el deslinde es un acto administrativo y carece, en cuanto tal, de virtualidad para crear definitivamente situaciones jurídicas de poder

o derechos subjetivos en el ámbito de materias tradicionalmente calificadas como civiles o de Derecho privado, cuales son las relacionadas con el derecho de propiedad, que se consideran sometidas con exclusividad a la competencia de los Tribunales ordinarios, la jurisprudencia del Tribunal Supremo subraya con reiteración el carácter no declarativo de derechos de los actos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, cuya eficacia suele reducirse al orden simplemente fáctico o posesorio; finalmente, a modo de corolario del principio anterior, la misma jurisprudencia deja a salvo los derechos que a los particulares puedan corresponder en dicha zona, al ser objeto de delimitación administrativa.

Examinemos a continuación los concretos pronunciamientos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en los que se contiene la doctrina jurisprudencial que se acaba de exponer.

Las sentencias de 26 de abril de 1972 y de 7 de marzo y 30 de junio de 1973 sientan con carácter general el primer principio, al expresar que «la prueba pericial, que no excluye la valoración conjunta de la totalidad de las pruebas practicadas en el expediente, se manifiesta indispensable como el medio más racional e idóneo de determinar el alcance y la extensión de la zona marítimo-terrestre en cuanto bañada periódicamente por las aguas del mar, pues *al tratarse de una franja de dominio natural, la Administración, por razones institucionales, en el momento de la práctica del deslinde, viene obligada a ajustarse exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas en la Ley*», añadiendo la de 24 de abril de 1972 que procede confirmar el acto de deslinde que en dicho proceso había sido recurrido, ya que «la operación de deslinde y determinación de la línea que señala la zona marítimo-terrestre *se ajusta a la realidad física y geográfica del trozo de costa demarcado por la Administración*». Con depurada precisión, la sentencia de 27 de abril de 1974 indica, a su vez, «que *el deslinde* como facultad que se inserta en el cuadro de atribuciones reconocidas a la Administración con el designio de proteger y conservar el dominio público, *se concreta en lo material, a la determinación técnica del espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio* que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde sean sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales ordinarios en donde no lo sean, y, por tanto, no se traduce en un acto de delimitación producto de una libre apreciación de la Administración inmune a la revisión judicial, sino, cabalmente, de *constatación de una realidad*, y, por esto, revisable en lo jurisdiccional, para precisar, en definitiva, si el concepto de zona marítimo-terrestre utilizado por la Administración es el definido en los preceptos legales y si, partiendo de este concepto, los límites fijados son los que, realmente, constatan el fenómeno natural definidos de la zona: aspectos del que el primero tiene un destacado significado de interpretación jurídica a fin de indagar qué es lo que la Ley concetúa como zona marítimo-terrestre, y el segundo de *constatación*

*técnica a los fines de materializar el contenido de aquel precepto legal*». Finalmente, las sentencias de 23 de septiembre de 1966 y de 28 de marzo, 30 de mayo y 3 de diciembre de 1973, valorando al máximo los efectos del deslinde, declaran que «la determinación de la zona marítimo-terrestre es una cuestión puramente de hecho, que tiene la virtud de convertir esos terrenos de la zona marítimo-terrestre en terrenos de dominio nacional y uso público», si bien añaden a continuación, en la línea marcada por el tercer principio antes indicado, que ello se produce «sin perjuicio de los derechos que a los particulares puedan corresponder en dicha zona».

En segundo lugar, la negación al acto de deslinde de eficacia definitiva para la declaración de derechos, tanto de la Administración sobre la zona marítimo-terrestre como de los particulares afectados por aquél, es doctrina jurisprudencial constante de nuestro más alto Tribunal.

«El acta aprobatoria de esta clase de deslindes —dice la sentencia de 20 de marzo de 1968— no puede contener en ningún caso una declaración de dominio o de posesión», «...sin que se puedan hacer en la referidas actas no solamente declaraciones de propiedad, sino ni aun de posesión» (sentencias de 21 de octubre de 1966, 23 de enero de 1969 y de 28 de marzo y 30 de mayo de 1973); ya que «el deslinde sólo toma en consideración los estados de hecho y posesorios, *marginando las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad*» (sentencia de 19 de enero de 1974); en el deslinde no pueden hacerse «*declaraciones sobre derechos de propiedad particular, porque tal facultad es propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria...*» (sentencias de 2 de noviembre de 1968, 7 y 8 de marzo de 1973 y 30 de junio y 3 de diciembre del propio año), «*sin posibles pronunciamientos respecto a derechos dominicales o posesorios*» (sentencia de 20 de marzo de 1968); con carácter más general, las sentencias de 18 de mayo y 3 de julio de 1967, 2 de mayo de 1969 y 21 de diciembre de 1972, expresan que «el deslinde de la zona marítimo-terrestre no es más que un acto unilateral de la Administración, con facultades para ello y provisional, que no declara derechos», «*sin que tenga carácter declarativo de derechos, conforme tiene declarado esta Sala, entre otras, en su sentencia de 15 de octubre de 1964, en la que se dice que lo único que hace la operación de deslinde es precisar exactamente los límites, inciertos antes, de la zona marítimo-terrestre, sin prejuzgar los derechos de los particulares...*» (sentencias de 1 y 6 de abril de 1968, 21 de junio y 27 de noviembre de 1969 y 16 de octubre de 1970), y ello «dentro de la situación de provisionalidad que todo procedimiento y acuerdo de deslinde lleva consigo, *al estarle vedado (a la Administración) resolver definitivamente y, más aún, entrar a resolver problemas relacionados con el derecho de propiedad de los particulares*» (sentencia de 24 de octubre de 1973).

Ello explica los titubeos del propio Tribunal a la hora de calificar la naturaleza jurídica y determinar la eficacia de los actos de des-

linde de la zona marítimo-terrestre, afectados por la radical limitación derivada de los pronunciamientos precedentes.

«El deslinde—dicen las sentencias de 4 de noviembre de 1967, 6 de abril de 1968, 16 de octubre de 1970 y 16 de marzo de 1971—no prejuzga otra cosa que la posesión de la zona deslindada en favor de la Administración», implicando simplemente una «*declaración provisional de la posesión de hecho*» (sentencia de 19 de febrero de 1972), «sin poder contener declaraciones sobre derechos de propiedad particular, esto es, *con un alcance puramente «de facto»*, reducido a «precisar el límite hasta el que se extiende la línea de los bienes deslindados» (sentencias de 26 de abril y 16 de noviembre de 1972 y de 7 y 8 de marzo, 30 de junio y 24 de octubre, todas de 1973), pues, «tal como ha dicho la Sala en sentencia de 8 de marzo de 1973, la Administración con la práctica del deslinde sólo persigue la *determinación de un estado físico, en cuanto a la naturaleza de los terrenos objeto del deslinde, y la de un estado fáctico—posesión de los mismos—*, sin que en ningún caso mediante la facultad de deslinde le esté atribuida competencia para determinar o enjuiciar la titularidad dominical de los bienes deslindados» (sentencias de 30 de junio de 1973 y 25 de abril de 1974). En la misma línea, esta última sentencia se refiere al «*inquestionable efecto posesorio*» del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre.

En otras ocasiones, la jurisprudencia acude a la figura jurídica de las presunciones para medir la eficacia de los actos de deslinde, señalando, en este sentido, que dichos actos «*sientan presunciones de hecho sujetas a decisión judicial*» (sentencias de 18 de mayo y 3 de julio de 1967, 2 de noviembre de 1968; 2 de mayo de 1969, 5 de noviembre de 1971, 3 de enero y 21 de diciembre de 1972 y 25 de abril de 1974), pues «*el deslinde en sí no prejuzga nada y mantiene sólo una mera presunción desde el punto de vista exclusivamente administrativo*» (sentencia de 29 de marzo de 1971). En suma, como declara la sentencia de 3 de diciembre de 1973, «los mencionados conceptos (se refiere a las disposiciones de la Ley de Puertos de 1928 sobre el carácter demanial de la zona marítimo-terrestre y sobre la facultad de deslinde de la misma que corresponde a la Administración) establecen *presunciones "iuris tantum" del carácter de bienes de dominio nacional y uso público*», ya que «las actas delimitadoras de las zonas marítimo-terrestres no resuelven más que un problema de límites para determinar la realidad física del terreno y a *efectos puramente administrativos*» (sentencia de 20 de marzo de 1968).

Finalmente, el tercer principio antes enunciado, además de formularse en las sentencias del Tribunal Supremo más arriba indicadas, es objeto de declaración expresa en la de 27 de noviembre de 1969, a la que pertenece este considerando: «*que respecto a la naturaleza jurídica del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre y a los efectos de la misma en relación con los derechos de naturaleza civil que los particulares puedan ostentar respecto a fincas enclava-*

das en ella o colindantes con la misma, es necesario destacar que *es también jurisprudencia* de este Tribunal Supremo... que con relación a estos derechos de dominio invocados por los particulares, la misma jurisprudencia ha definido sus efectos en relación con el acto administrativo de deslinde, en atención a que se trate de una mera titularidad de propiedad o posesión... y así en las sentencias de 15 de octubre de 1964, 23 de abril, 23 de septiembre y 14 de noviembre de 1966 y 13 de mayo de 1968, ha establecido la doctrina de que... *ha de aprobarse el acto de la Administración de deslinde de la zona marítimo-terrestre, sin perjuicio de los derechos de propiedad o posesión que puedan ostentar los particulares, cuya tutela jurídica podrán impetrar ante los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria civil...*».

Por lo demás, y según se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo que acaba de transcribirse, es importante subrayar que, a pesar del carácter simplemente presuntivo que se atribuye a las declaraciones de la Administración en los actos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, al configurar como bien de dominio público el espacio de las costas objeto de delimitación administrativa, y sin perjuicio de la competencia de la jurisdicción ordinaria si a ella acuden con posterioridad los particulares afectados por dichas declaraciones de demanialidad, la jurisprudencia de aquel Tribunal ha proclamado abiertamente la ejecutividad de los actos administrativos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, la plena validez de las actuaciones de recuperación subsiguientes a su aprobación respecto de las usurpaciones de la zona cometidas por los particulares, que hayan quedado reflejadas en los expedientes de deslinde, y, en último término y con carácter general, la finalidad protectora y conservativa del dominio público cumplida por la institución del deslinde administrativo. Todo ello, por supuesto, dejando a salvo la competencia revisora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en punto a las «cuestiones de procedimiento», y la definitiva de la Jurisdicción ordinaria, en relación con las «cuestiones de dominio o cualesquiera otras de naturaleza civil», planteadas por los actos de deslinde, ante cuyas Jurisdicciones deberán acudir los particulares que se consideren lesionados en sus derechos para destruir las presunciones de legitimidad anejas a dichos actos.

En este sentido, las sentencias de 24 de abril, 16 de mayo y 21 de diciembre de 1972, 5 de julio de 1973 y 14 de junio de 1974 declaran que *«no cabe discutir el derecho de la Administración a realizar el deslinde de la zona marítimo-terrestre para tener constancia de la línea hasta donde alcanza el flujo y reflujo de las mareas y los mayores oleajes en donde aquéllas no sean sensibles, es decir, marcar físicamente la zona con independencia de los títulos... de los terrenos que queden situados dentro de la misma»*, añadiéndose en las sentencias de 18 de mayo y 3 de julio de 1967, 2 de mayo de 1969 y 5 de noviembre de 1971 que *«el deslinde de la zona, o «la determinación del hecho de haber variado... en más o en menos, debe ser apreciada por*

*los técnicos de los diferentes Ministerios intervinientes por razón de sus cargos, los cuales lo harán con independencia de la condición jurídica que los terrenos puedan tener».*

Algunos de los pronunciamientos citados desarrollan concretamente el alcance de este principio. Así, en la sentencia de 16 de mayo de 1972, el Tribunal Supremo declara que «como ya tiene declarado la jurisprudencia de esta Sala, el deslinde no tiene efectos jurídicos en cuanto a la propiedad privada se refiere, y no se puede dudar que puedan legalmente existir propiedades privadas dentro de la zona marítimo-terrestre, pero es el particular el que tiene que accionar para acreditar en la Jurisdicción ordinaria la titularidad privada, la identificación del inmueble o terreno con determinación concreta de sus linderos, para que sean dichos Tribunales civiles los que, en definitiva, definan, si ha lugar a ello, la existencia, extensión y contenido del dominio privado, pero el Estado al resolver el deslinde debe aprobarlo si el expediente se tramitó ajustándose al procedimiento establecido... respecto a las fincas o terrenos sobre los que se hayan presentado reclamaciones acompañando la pertinente documentación...»; a su vez, según la sentencia de 21 de diciembre del propio año, «tampoco cabe discutir el derecho que la Administración tiene para delimitar, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, con independencia de los títulos... de los terrenos que queden situados dentro de la misma para determinar hasta dónde alcanza físicamente la zona marítima, en todos los terrenos contiguos al mar, a fin de poder reivindicar administrativamente su posesión..., de suerte que son dos problemas distintos que no se pueden confundir, uno es el de la facultad de efectuar el deslinde con el fin de fijar o determinar los límites y aprobar la línea como presupuesto indispensable para el ejercicio de las acciones correspondientes por quien corresponda... y otro es el de los efectos o reivindicaciones administrativas de la posesión, sin que en ningún caso se extienda a la declaración de derechos civiles que la Administración puede resolver unilateralmente y con carácter provisional en el ejercicio de la función conservativa de esa zona de dominio público».

En conclusión: los actos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, además de configurar y determinar la existencia, extensión y límites de esta especie del dominio público en atención a la concurrencia en las costas de nuestro territorio de las circunstancias «naturales» legalmente establecidas, tienen plena eficacia material al servicio de la integridad de la misma, legitimando a la Administración para proceder en vía administrativa a la reintegración de las usurpaciones de que dicha zona hubiera sido objeto e imponiendo a los particulares que se consideren perjudicados por los actos de deslinde la carga procesal de acudir a la Jurisdicción ordinaria o a la contencioso-administrativa para la defensa de sus derechos.

c) Importa, sin embargo, matizar el alcance de esta doctrina en el supuesto de que, en el curso del expediente de deslinde de la zona

marítimo-terrestre y frente al carácter de dominio público que correspondería al espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio en que la Administración constatase la concurrencia de las circunstancias geográficas previstas por el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, se invocase por un particular el contenido de un asiento registral contradictorio con la existencia o extensión de la zona marítimo-terrestre resultante de dicho expediente. La cuestión, en tal caso, radica en determinar la virtualidad limitativa de las inscripciones registrales respecto de la eficacia material y procesal que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo a que acaba de hacerse mención, producen los actos administrativos de deslinde.

El fundamento de esta limitación se encuentra en el llamado principio de legitimación registral, sancionado, además de en el artículo 38 de nuestra Ley Hipotecaria, que ha sido transcrito en el apartado B, d), del fundamento I de este informe, en el artículo 1.º, párrafo 3.º, de la misma Ley, a cuyo tenor «los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan..., en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus defectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley».

Se trata de una lógica consecuencia del carácter tendencialmente exacto de nuestro Registro de la Propiedad, cuyos libros—ha escrito un destacado hipotecarista—«están concebidos para contener la realidad material; por eso se exigen al acto inscribible determinadas garantías y se le hace objeto de ciertas comprobaciones, que aumentan las probabilidades de coincidencia entre la situación jurídica realmente existente y la manifestada por la inscripción. Pueden, sin duda, estar equivocados, pero *probablemente* son veraces».

El margen de probabilidad de certeza concedido a los asientos registrales se actúa mediante una presunción *iuris tantum* de exactitud del contenido de los mismos en favor de su titular, con vigencia «a todos los efectos legales», según el artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

«Esta frase—señala la doctrina más autorizada—obliga a entender que la legitimación registral tiene aplicación *en todos los órdenes y sentidos jurídicos*; no sólo en el orden civil y en el mismo registral, sino también en el orden administrativo, fiscal, etc., y por supuesto en el procesal, y no exclusivamente en el sentido de beneficiar al titular registral, sino también en el de perjudicarlo, así como en pro o en contra de cualquier persona.»

Por la generalidad de su formulación, el efecto defensivo de la inscripción registral se impone también, por tanto, a la Administración cuando deslinda unilateralmente sus bienes, sin que su actividad declarativa en este punto pueda extenderse a lo que suponga una rectificación, modificación o desconocimiento del contenido jurídico presu- mido por el Registro de la Propiedad.

Así lo ha proclamado abiertamente el Tribunal Supremo, dando a su doctrina un carácter general, aplicable al deslinde de todos sus bienes: «Ya se ha declarado por esta Sala, en su sentencia, concordante con otras anteriores, de 30 de enero de 1958, que *la Administración en la práctica de los deslindes que le incumbieren y en observancia de lo ordenado por los artículos 1.º y 38 de la Ley Hipotecaria, no puede desconocer los títulos amparados en la legitimidad registral en favor de los particulares que por éstos se le opusieren, teniendo que respetar, interin subsistan, las inscripciones respectivas en el Registro de la Propiedad*» (sentencia de 20 de junio de 1958).

En el mismo sentido, respecto de los deslindes de la zona marítimo-terrestre, se pronuncian las sentencias de 24 de junio de 1959 y de 12 de noviembre de 1962, en la primera de las cuales el Tribunal Supremo declara que *si bien «no podía en principio ser anulada la Orden recurrida a instancia de los que se estimen agraviados en derechos civiles, a reserva de hacerlos valer ante la Jurisdicción ordinaria»*—que es la doctrina común sobre eficacia del deslinde, según se ha expuesto en el apartado que precede—, «no obstante, habiéndose solicitado a los propietarios la documentación que acreditase la inscripción registral de dominio... en cuanto éstos gocen de la legitimación registral, los derechos de la Administración deberán hacerse valer, en caso, mediante reivindicación judicial, con lo cual se dio a entender claramente que *en el deslinde objeto de este recurso no debían incluirse las parcelas o fincas sobre las que se invocó su inscripción registral*», expresando en la segunda que «*habiendo una inscripción registral por medio, muy anterior a los dos años prevenidos por el artículo 20 de la Ley Hipotecaria para que surta efectos respecto a terceros desde la fecha de la inmatriculación, es (la recurrente) la que tiene la posesión, por lo que el aspecto procesal cambia radicalmente, pues es entonces a la Administración a quien le incumbe pedir la anulación y ejercitar la acción reivindicatoria de la finca discutida si efectivamente esa inscripción fuera improcedente por afectar a zona marítimo-terrestre, considerada de dominio público, por lo tanto imprescriptible...*».

Subrayando especialmente este aspecto procesal, que coloca a la Administración en una posición bien distinta de la que asume cuando en el expediente de deslinde no se invocan inscripciones registrales, la sentencia de 28 de diciembre de 1973 declara «que desde el punto de vista de la accionante, es natural y lógico que se aferre a la inscripción de la finca en cuestión, puesto que *estas inscripciones constituyen el más polémico y frecuente límite con que tropiezan este tipo de actos, y porque este Tribunal no ha dejado de proclamar la vigencia de este límite, en base a lo dispuesto en los artículos 1, 38 y 97, entre otros, de la Ley Hipotecaria, declarando al respecto que la Administración, en la práctica de los deslindes que le incumbieren, y en observancia de los preceptos antes citados, no puede desconocer los títulos amparados en la legitimidad registral en favor de los particu-*

lares que por éstas se le opusieren, teniendo que respetar, interin subsistan, las inscripciones respectivas en el Registro de la Propiedad...», y que, «abundando en lo dicho, la jurisprudencia, refiriéndose a estas inscripciones registrales, ha estimado que a la Administración no le es dado desconocerlas, pues otra cosa supondría una extralimitación de sus poderes, como dice la sentencia de 11 de mayo de 1950, porque el simple procedimiento del deslinde administrativo no puede constituir medio adecuado para invertir la carga de la prueba y obligar al titular inscrito a la defensa activa» (sentencia de 6 de julio de 1962); diciendo, por su parte, la sentencia de 7 de febrero de 1962 que se trata de una «realidad jurídica de momento indiscutible».

Con ello no se desconoce la ejecutividad del acto de deslinde, sino que se paraliza su ámbito de aplicación ante situaciones jurídicas de apariencia protegidas formalmente por el Ordenamiento con mayor intensidad.

Debe, sin embargo, ponerse de relieve que si este límite impuesto a la Administración en el deslinde deriva simplemente, como acaba de indicarse, de la mayor fuerza probante formal dispensada a los asientos del Registro en virtud del llamado principio de legitimación registral, está claro que la virtualidad de este principio no puede operar más allá de la cobertura jurídica (y no fáctica) a la que se extiende. E incluso cabe que no opere en absoluto, cuando la defectuosa expresión de las circunstancias identificadoras de la finca prive a los asientos registrales de todo valor señalativo, haciéndolos inhábiles para cualquier forma de publicación.

La invocación de una inscripción registral no servirá, por tanto, para detener la actividad administrativa de declaración de la extensión y límites del bien deslindado, aunque ello implique desconocimiento de aquélla, si el asiento no encuentra correspondencia identificadora, total o parcial, con la realidad preexistente que es la finca en sentido material, de la que aquél es una forma cualificada de publicidad.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha declarado que «si bien es cierto la doctrina de esta Sala citada por el recurrente en su escrito de demanda respecto a la reserva de acciones que ha de hacer la Administración, para emprenderse por ella misma la correspondiente acción reivindicatoria ante la Jurisdicción ordinaria, en aras de lo dispuesto en los artículos 1.º y 38 de la Ley Hipotecaria, no es menos cierto que los supuestos que contemplan dichas sentencias son diferentes del actual caso, en que la legitimación registral no aparece clara, por lo expuesto, a favor de las pretensiones del que recurre y habida cuenta de que la delimitación de la zona marítimo-terrestre es una facultad atribuida en forma explícita a la Administración por los artículos 1.º de la Ley de Puertos y de su Reglamento y es necesario que la totalidad de la finca, con límites exactos a los que figuran en el acta de deslinde, aparezca de manera cierta en las certificaciones expedidas por el Registrador correspondiente» (sentencia de 16 de

marzo de 1971), y que el *ámbito de la eficacia de la inscripción registral «sólo puede extenderse a situaciones claras e inequívocas, sin elementos indeterminados...»* (sentencia de 19 de febrero de 1972), pues *«este principio de la protección registral no es absoluto, sino que tiene las excepciones o límites propios del alcance de la legitimidad de las inscripciones como son cuando no resulte clara la identificación...»* (sentencia de 24 de abril de 1972). «Los efectos de la protección registral—dice por su parte la sentencia de 16 de mayo de 1972—tienen sus límites, que hay que tener en cuenta, porque *la fe pública registral no alcanza o llega hasta donde los titulares pretenden, sino sólo a lo que fue objeto bien definido de la inscripción, por eso cuando no resulta clara la identificación o la inscripción no produzca efectos contra terceros, o no alcanza a los datos de puro hecho*, como son los linderos y la cabida de las fincas, *en tales supuestos en los que el título no exterioriza la presunción de posesión, debe superponerse la posesión administrativa pública que el deslinde exterioriza*, al fijar la zona demanial que la Administración tiene incluso la obligación de conservar...».

Ahora bien: incluso en el supuesto de que las inscripciones registrales opuestas a la Administración por los particulares en el expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre tengan valor señalativo y contradigan, por tanto, la existencia, la extensión o los límites de dicha zona, tal como resulta del expediente de delimitación, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado la necesidad y la procedencia de la aprobación del deslinde.

Esta doctrina—de la que se ofrecen a continuación abundantes testimonios—puede resumirse en las dos siguientes proposiciones: por un lado, la Administración puede en este caso deslindar la zona marítimo-terrestre en atención exclusiva a las circunstancias «naturales» legalmente establecidas, aunque deberá respetar la situación posesoria publicada por los asientos registrales correspondientes, careciendo de facultades para llevar a cabo la recuperación o reivindicación administrativa de las usurpaciones producidas, que, caso de no existir dichos asientos, sería procedente; por otro lado, el deslinde de la zona marítimo-terrestre no es, en tal supuesto, otra cosa que un presupuesto indispensable para el ejercicio por el Estado de la correspondiente acción reivindicatoria ante la Jurisdicción ordinaria y para el establecimiento de las servidumbres de vigilancia y salvamento a que, en todo caso, se encontrarán sometidas las propiedades privadas protegidas por los asientos del Registro.

En la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 1972 (cuya doctrina siguen, casi textualmente, las de 8 de marzo y 30 de junio de 1973 y de 27 de abril y 14 de junio de 1974) se dice, en este sentido, «que con la práctica del deslinde la Administración sólo persigue la determinación de un estado físico, en cuanto a la naturaleza de los terrenos objeto de deslinde, y la de un estado fáctico, posesión de los mismos, sin que en ningún caso mediante la facultad de des-

linde le esté atribuida competencia para determinar o enjuiciar la titularidad dominical de los bienes deslindados; pero aun *en el ejercicio de la facultad que le compete puede encontrarse limitada la Administración por los efectos del principio de legitimación registral* de que gozan los titulares inscritos en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.º y 38 de la Ley Hipotecaria, *puesto que si la Administración observa en la operación de deslinde que una parcela de playa que forma parte de la zona marítimo-terrestre se encuentra inscrita en el Registro de la Propiedad a favor de un particular, la Administración no sólo no puede combatir por sí la titularidad de aquél, sino que incluso debe respetar el estado posesorio amparado por la inscripción registral, si bien tal situación no impide la práctica y aprobación del deslinde* (doctrina contenida en las sentencias de la Sala de 30 de octubre, 2 y 11 de noviembre de 1968, 22 de noviembre de 1956, etc.), *como operación necesaria de delimitación del dominio público del que arrancan de presente consecuencias a determinar a partir del amojonamiento como dato: fijación de la franja de terreno sometida a la servidumbre de salvamento y vigilancia del litoral, y, de futuro, porque con apoyo en el artículo 4.º, apartado 7.º, de la Ley de Costas, la Ley no establece ninguna exclusión de las propiedades, cualquiera que sea su titular, colindantes con el mar, al determinar y regular la servidumbre de paso para dejar vías permanentes de acceso a las playas y zona marítimo-terrestre; pues, por otro lado, tal como dijo la vieja sentencia de 22 de noviembre de 1956 y ratificó la de 30 de octubre de 1968, tales situaciones sólo suponen, en vía administrativa, la existencia de un impedimento legal para que la Administración proceda a una reivindicación en tal vía y con tal carácter, por lo que si, como ha sucedido en el presente caso, la Administración aprueba el deslinde sin prejuzgar la titularidad y posesión alguna del recurrente, al declarar expresamente en el apartado 2.º de la parte dispositiva de la resolución que la Administración no debe realizar como consecuencia del deslinde acto alguno de naturaleza posesoria, ni deberá otorgar concesiones sobre las fincas enclavadas dentro de la zona deslindada inscritas en el Registro de la Propiedad, en tanto que mediante resolución judicial firme no queden anuladas o canceladas las inscripciones registrales de las fincas de referencia, no se vislumbra, por ello, infracción de norma imperativa alguna, sino más bien se ha limitado a señalar la línea de delimitación, manteniendo el estado actual, estimando como enclave dentro de la zona marítimo-terrestre la finca del actor, entre otros, ... por ello en este particular la Administración no ha podido obrar de forma más respetuosa para el derecho de los particulares».*

A su vez, de acuerdo con las sentencias de 18 de mayo y 3 de julio de 1967, 2 de mayo de 1969 y 5 de noviembre de 1971, *«ni la declaración del deslinde ni el amojonamiento tienen efectos jurídicos en cuanto a la propiedad privada se refiere y mucho menos en el presente caso en que el actor o sus causahabientes tienen a su favor una inscripción re-*

*gistr*al de más de dos años de antigüedad que surte efectos respecto de terceros, por cuya razón la resolución de la Dirección General, confirmada por el Ministerio de Obras Públicas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, dejó a salvo los derechos de dominio y posesión de los dueños de las fincas... *constituyendo un supuesto indispensable para poder partir de él para el ejercicio de las acciones reivindicatorias, anulatorias y demás que procedan ante los Tribunales ordinarios que son los llamados a resolver*, de lo cual se desprende que la resolución recurrida está ajustada a Derecho», pues *incluso ante inscripciones registrales «la delimitación de la línea es necesaria y procedente, como constancia administrativa de la que se puede partir tanto por el Estado como por los particulares para el posible ejercicio de la reivindicación...», ya que «la Administración debe respetar el estado posesorio de los que reclamaron siempre que justifiquen con la pertinente documentación tener otra posesión de título preferente que exteriorice tener la posesión, preferencia que la Ley sólo atribuye a los que justifiquen estar amparados y gozar de la protección registral, en cuyo caso el único efecto del deslinde es fijar geográficamente la línea o supuesto indispensable para el posible ejercicio por el Estado de las acciones judiciales pertinentes, respetando, mientras que no obtenga sentencia firme favorable, el estado posesorio que los terrenos tengan en el momento del deslinde»* (sentencias de 21 de diciembre de 1972, 5 de julio y 24 de octubre de 1973 y 25 de abril de 1974).

Finalmente, señalando la distinta eficacia material y procesal que tienen los actos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, según que los particulares afectados invoquen sólo un título de dominio o acompañen a su oposición la certificación de la inscripción en el Registro de la Propiedad de dicho título, la sentencia de 27 de noviembre de 1969, antes parcialmente transcrita, declara que *«con relación a estos derechos de dominio invocados por los particulares, la misma jurisprudencia ha definido sus efectos en relación con el acto administrativo de deslinde, en atención a que se trate de una mera titularidad de propiedad o posesión, o que se ostente un derecho de dominio inscrito en el Registro de la Propiedad, y así en las sentencias de 15 de octubre de 1964; 23 de abril, 23 de septiembre y 14 de noviembre de 1968, y 13 de mayo de 1968, ha establecido la doctrina de que, en el primer supuesto, ha de aprobarse el acto de la Administración de deslinde de la zona marítimo-terrestre, sin perjuicio de los derechos de propiedad o posesión que puedan ostentar los particulares, cuya tutela jurídica podrán impetrar ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria civil, en tanto que, en el segundo caso, en méritos de que con arreglo al artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, los asientos del Registro de la Propiedad, practicados en los libros que se determinan en los artículos 238 y siguientes de la propia Ley, en lo que se refiere a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su*

nulidad, y en respeto al principio de la legalidad, informador de nuestro sistema inmobiliario, y conforme a la presunción "iuris tantum" que consagra el artículo 38 de la misma Ley Hipotecaria..., ha llevado a este Alto Tribunal a proclamar que en tales supuestos habrán de respetarse, en el acto del deslinde, los derechos de los titulares, sin perjuicio de que la Administración pueda ejercitar, en el cauce procesal civil, y ante los Tribunales de esta clase, las acciones impugnatorias procedentes».

Está claro que en este segundo supuesto, el acto de deslinde, según el Tribunal Supremo, continúa siendo necesario y procedente, aunque su eficacia —al margen de servir de punto de referencia para el establecimiento de las servidumbres legales de vigilancia, salvamento y acceso a las playas— se desplieguen fundamentalmente en el ámbito administrativo: servir de presupuesto para las ulteriores acciones judiciales que ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria deberá deducir la Administración con el fin de destruir las situaciones jurídicas registrales, inmunes a su poder de autotutela e inatacables, por tanto, por la sola virtualidad de sus pronunciamientos en el acto de deslinde.

C) Las consideraciones precedentes conducen, en su aplicación, a la zona marítimo-terrestre del llamado "Estanque del Peix", cuya existencia ha sido demostrada en el apartado A) de este Fundamento, a la conclusión de la procedencia en Derecho del deslinde administrativo de la indicada zona.

A este objeto es necesario poner de relieve, en primer lugar, la falta de toda fundamentación en las oposiciones de la Administración y de «X, S. A.», a la aprobación de dicho deslinde.

Tanto las alegaciones deducidas por esta sociedad durante el trámite de audiencia del expediente [antecedente 3.º c)], como las consideraciones de la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974 y de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, por las que se declaró no haber lugar a la aprobación del expediente de deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al citado «estanque» [antecedente 3.º e), y 7.º, respectivamente], justifican la improcedencia del deslinde en la titularidad registral que a «X, S. A.», corresponde sobre este último, con las consecuencias protectoras que en su beneficio se derivan en virtud del principio de legitimación, sancionado en los correspondientes preceptos, reiteradamente citados en este informe, de la Ley Hipotecaria.

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, analizada en el apartado B, c), de este Fundamento, para que una inscripción registral constituya, en principio, un límite al deslinde de la zona marítimo-terrestre, es imprescindible que tenga pleno valor señalativo, es decir, que, sin posible duda, permita identificar a la finca registrada como comprendida dentro del espacio de las costas que, por ostentar las condiciones físico-geográficas definidas en la Ley de Puertos, constituye la zona marítimo-terrestre objeto de deslinde. Los

pronunciamientos de las sentencias del Tribunal Supremo copiados en dicho apartado son bien categóricos en este sentido y no precisan de mayores explicaciones.

Esto supuesto, basta leer la certificación expedida por el señor Registrador de la Propiedad de Ibiza, transcrita en el antecedente 1.º, para percatarse de que en modo alguno se desprende de la misma que la zona marítimo-terrestre del llamado «Estanque del Peix» se encuentre incluida dentro de esta finca, tal como es descrita en las inscripciones correspondientes (expresamente, en las inscripciones primera y cuarta, y por referencia en las restantes, hasta la séptima y última, en favor de «X., S. A.»): «Rústica.—Laguna denominada del Peix, sita en el término de la isla de Formentera (o "Laguna del Peix. Hacienda situada en la isla de Formentera"). Está formada por una porción de terreno inundada por las aguas del mar, comunicando con él (o "con el que se comunica") por la parte del norte por una boca o espacio que mide 25 metros de longitud, siendo su superficie total de 94 hectáreas, y linda: por el Norte y Este, con tierras de don .....; por Sur, con las de doña ....., y por Oeste, con las de los herederos de ..... y otras de don ....."»

La consecuencia que de ello se deriva —la falta de toda virtualidad obstativa al deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «Estanque del Peix», ya que no se da en este caso la condición, subrayada por el Tribunal Supremo, de que «la totalidad de la finca, con límites exactos a los que figuran en el acta de deslinde, aparezca de manera cierta en las certificaciones expedidas por el Registrador correspondiente», por emplear los términos de la sentencia de 16 de marzo de 1971, más arriba transcrita— resulta avalada al considerar que, en rigor, y como se demuestra a continuación, el límite terrestre del «Estanque del Peix» es coincidente con el límite exterior o marítimo de la zona marítimo-terrestre aneja al mismo, es decir, que dicha finca termina donde la zona marítimo-terrestre comienza, de lo que se deduce que en ningún caso puede esta última encontrarse comprendida dentro de aquélla.

Debe tenerse en cuenta, a este propósito, en primer lugar, que, de acuerdo con la descripción registral que se acaba de transcribir, el «Estanque del Peix» o la «Laguna del Peix» está formada por «una porción de terreno inundada por las aguas del mar...», lo que equivale a decir que sus límites son, físicamente, los confines del mar litoral o territorial que la invaden.

La circunstancia de que en las inscripciones registrales de la «Laguna» aparezcan referencias a las fincas contiguas, con indicación de sus titulares, al describir sus linderos, no destruye la anterior afirmación, sino que viene indirectamente a confirmarla. En efecto, el lindero sur de la finca de reiterada mención, según la certificación registral, está constituido por «las (tierras) de doña .....", la cual, tal como resulta de la escritura pública de venta autorizada por el Notario de Ibiza don ....., en 20 de enero de 1890, reseñada en el antece-

dente 8.º, a), vendió dicha finca colindante —que se describe en el instrumento público diciendo que «*linda por Norte con el Estany del Peix o el mar...*»— a don ....., de quien trae causa, por el título de herencia autorizada por el notario don ....., en fecha 30 de marzo de 1964, don ....., compareciente en el expediente de deslinde y requiriente del presente dictamen. Ello significa que *el límite terrestre del «Estanque del Peix» es el mismo límite del mar litoral o territorial*, ya que lindar con dicho «Estanque», de acuerdo con la descripción de la finca vendida por doña ..... en la escritura pública citada de 20 de enero de 1890, que fue inscrita en el Registro de la Propiedad «al tomo 2 de Formentera, folio 62, finca 149, inscripción primera» [antecedente 4.º, c)], es tanto como lindar con el mar.

Así las cosas, resultará plenamente aplicable al caso la doctrina de nuestro Tribunal Supremo que, interpretando las prescripciones del Ordenamiento jurídico del demanio marítimo, diferencia al mar litoral de su zona marítimo-terrestre, sancionando que el límite final del primero, constituido por la línea de bajamar, coincide con el límite inicial de la segunda, la cual se extiende hacia el interior del territorio desde aquella línea hasta donde sean sensibles las mareas o las mayores olas en los temporales. Como dice la Sentencia de la Sala 3.ª de 19 de junio de 1967 (cuyos términos repite en lo sustancial la de 5 de julio de 1973), «los términos de *nuestra Ley de Puertos* vigente, en su artículo 1.º, *establecen la diferencia*, como lo hacía la Ley anterior de 1880, *entre el mar litoral o costero y la zona marítimo-terrestre*, puesto que el primero (número 2.º del artículo 1.º) es la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España en toda la anchura determinada por las normas internacionales, y a tal efecto, según éstas, *la línea a partir de la cual se mide el mar litoral es la línea de bajamar*, nunca la de pleamar, con arreglo no sólo al Reglamento de 13 de octubre de 1913, artículo 171, dictado en aplicación de la Ley de Comunicaciones Marítimas de 14 de julio de 1909, que preceptúa que la zona de seis millas (millas marinas) mar adentro en el litoral debe ser contada desde las líneas que unen en bajas mareas escoradas en los puntos más salientes de las costas, sino en la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958, a la que actualmente se atiende el Derecho internacional, que fija como línea base para medir la anchura del mar territorial «la línea de bajamar a lo largo de las costas», con lo que la definición de cuál es el litoral no parece opinable ni en el Derecho internacional ni en la normativa hispana, contenida en los artículos 8 y 9 de la Ley de Puertos; con lo que *es indudable que la zona marítimo-terrestre no es el mar propiamente dicho sino una zona de tierra que el mar invade con la regularidad de su flujo, pues la línea litoral, que es la que define la línea del mar, es la de bajamar*».

En conclusión: puesto que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo que se acaba de exponer, la línea que define el límite terrestre del mar litoral o territorial es la de bajamar, y es precisamente

esta misma línea la que delimita la zona marítimo-terrestre en su límite exterior o marítimo, según se deduce de la misma doctrina y de su propio concepto de «espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar...», en los términos del artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, resulta evidente que el llamado «Estanque del Peix», cuyos confines coinciden con los del primero, es contiguo a la zona marítimo-terrestre, pero en modo alguno la comprende o contiene dentro de su superficie.

Por lo demás, y como se ha razonado en el apartado B, c), de este Fundamento, aunque se prescindiese de la argumentación anterior y se admitiese hipotéticamente que la inscripción registral del «Estanque» tiene valor señalativo y comprende dentro de esta finca a la zona marítimo-terrestre de constante referencia, incluso en este caso, que se plantea a los solos efectos dialécticos, sería procedente y necesario el deslinde administrativo de la misma, de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que en dicho apartado ha sido objeto de análisis, a los fines de establecer las servidumbres de vigilancia, salvamento y acceso a las playas y como presupuesto indispensable para el ejercicio por parte del Estado de las correspondientes acciones reivindicatorias y anulatorias ante los Tribunales ordinarios.

A mayor abundamiento, la procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre a que se refiere este informe ha sido ya reconocida por la Administración del Estado, cuya resolución aprobatoria del «deslinde y amojonamiento de un tramo de costa lindante con el estanque "Des Peix" (Cala Sabina) de la Isla de Formentera», emanada de la Dirección General de Puertos y trasladada en 28 de noviembre de 1959 a doña ..... (Antecedente 2.º), madre del requirente don ....., constituye un «acto propio» que, a la luz de la doctrina expresada en el apartado A) de este Fundamento, el Ministerio de Obras Públicas no pudo dejar sin efecto sin incurrir en la sanción de nulidad de pleno derecho de sus actos.

No se trata sólo, en efecto, de que la Administración ha admitido en la indicada resolución, que ha ganado firmeza al no haber sido recurrida en vía administrativa ni jurisdiccional, que existe una zona marítimo-terrestre en la ribera del «Estanque del Peix», sino que, además, en la misma resolución se ha pronunciado positivamente sobre la procedencia general de su deslinde, aprobando concretamente el expediente de delimitación que se había tramitado respecto de un tramo de aquella. Así se deduce sin posible duda de las consideraciones de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas, que hace suyas la Dirección General de Puertos al aprobar por delegación del titular de dicho Ministerio el mencionado expediente, y que se transcriben en el citado apartado.

De ahí que tanto la posterior Resolución de la misma Dirección General de fecha 26 de marzo de 1974, como la Orden del Ministerio de 6 de marzo de 1975, al declarar la improcedencia *general* del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre aneja al «Estanque»,

infringen las normas sobre revisión de oficio de los actos en vía administrativa, contenidas en el título V de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, con la consecuencia de incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el apartado c) del artículo 47 de la misma Ley, más arriba reproducido.

Esta consecuencia es predicable también, por sus mismas causas, de las mencionados actos administrativos en la medida en que desconocen, *concretamente*, en la parte de la zona marítimo-terrestre que fue objeto de deslinde en el año 1959, la resolución aprobatoria de este último, sin que a ello quepa oponer el principio de la limitada eficacia temporal de los actos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, como especie del demanio natural esencialmente variable por razón de la mutabilidad natural de las circunstancias físico-geográficas que legalmente la configuran. Y ello porque este principio sólo puede invocarse cuando la Administración constata en el expediente de deslinde la alteración de las circunstancias naturales que configuraron la zona marítimo-terrestre en un deslinde anterior, pero carece de aplicación si, como sucede en el presente caso, aquélla se limita a ignorar, sin comprobación físico-geográfica alguna, las líneas definitivas de la zona fijadas en un deslinde precedente.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al indicar que «la zona marítimo-terrestre, según la define el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, es el espacio de las costas o fronteras marítimas bañadas por el mar en su flujo y reflujo en donde son sensibles las mareas, y hasta donde llegan las mayores olas de los temporales, en donde no lo sean, por lo cual, *al ser esta zona variable, no es posible mantener indefinidamente los límites fijados en épocas anteriores, si se acredita una evidente alteración en estos límites, señalados de acuerdo con los hechos físicos ocurridos*» (Sentencia de 18 de mayo de 1967), y que «la zona delimitada podía ser objeto de variación si las circunstancias a que se refiere al artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 a ello obligaran por la modificación de los movimientos de flujo y reflujo de las aguas marinas» (Sentencia de 20 de marzo de 1968), de donde se desprende que, si las circunstancias «naturales» no han variado o la Administración no ha comprobado su alteración, el deslinde anterior firme constituye un precedente inexcusable y de absoluto respeto por parte de aquélla, cuyo desconocimiento posterior llevará aparejadas las consecuencias de nulidad de pleno derecho antes indicadas de los actos administrativos correspondientes.

D) Todavía podría argüirse en último argumento contrario a la procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «Estanque del Peix»: la supuesta discrecionalidad de la Administración en la práctica del deslinde de la zona, es decir, su hipotética libertad para proceder o no a la delimitación de ésta, según lo estime conveniente o inconveniente para el interés público. Dado que semejante alegación será presumiblemente opuesta por la

representación del Estado en el proceso contencioso-administrativo que se inicie mediante la impugnación por don ..... y otros de las resoluciones del Ministerio de Obras Públicas a que este dictamen se refiere, conviene detenerse brevemente en su consideración.

En principio, el argumento carecería de toda base en razón de que don ..... y otros —que deberán deducir en la indicada vía jurisdiccional la pretensión de anulación de la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974 y de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975 así como la de su sustitución por otro acto de este mismo Departamento mediante el que se apruebe el expediente de deslinde de reiterada mención, tramitado por el Grupo de Puertos de Baleares y respecto del que «existe conformidad, en cuanto al deslinde practicado, entre los miembros de la Comisión» (Antecedente 3.º)— son, como se demuestra seguidamente, «propietarios de terrenos colindantes» con la zona, por lo que, de acuerdo con el artículo 1.º del Reglamento de 19 de enero de 1928, que se ha reproducido en el apartado B) de este Fundamento, se encuentran plenamente legitimados para solicitar de la Administración la práctica del deslinde.

En efecto: de las escrituras públicas reseñadas en el Antecedente 8.º se deduce que don ....., don ....., don ....., don ....., y doña ....., entre otros, son propietarios, por los títulos que en el citado Antecedente se especifican, de sendas fincas o porciones de tierra lindantes, en alguno de sus vuelos, con el «Estanque del Peix», referencia ésta que, según acaba de demostrarse, es sinónima de lindar con el mar, lo que, a su vez, de acuerdo con una reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 22 de marzo de 1968, 29 de marzo de 1971, 24 de abril, 16 de mayo y 21 de diciembre de 1972, 30 de junio y 28 de diciembre de 1973 y 13 de mayo de 1974), equivale precisamente a lindar con la zona marítimo-terrestre. En los términos de la última de las Sentencias citadas, «como enseña la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1960, *cuando en la descripción de una finca se hace referencia a la existencia de un linde con el mar, debe entenderse que tal lindero está constituido por la playa o por la zona marítimo-terrestre, sea pequeña o grande la extensión que deba darse a la mencionada zona, porque de entenderse lo contrario cualquier imprecisa descripción de linderos podría perjudicar la conservación del uso público de las playas...*»

La circunstancia de que el expediente de deslinde a que este informe se refiere no se haya iniciado formalmente a instancia de don ..... y otros, tal como textualmente parece exigir el artículo 1.º del Reglamento de Puertos, no contradice la conclusión que se acaba de formular, y ello por las siguientes razones: en primer lugar, porque la demanda que uno y otros deduzcan ante la Jurisdicción contencioso-administrativa envuelve en rigor dicha solicitud, al pretender la anulación de las resoluciones del Ministerio de Obras Públicas indicadas y su sustitución por otra mediante la que se apruebe el expediente

tramitado, en cuyo curso comparecieron, apoyando la procedencia del deslinde (Antecedente 3.º, c); en segundo lugar, porque fue la propia Administración la que, según consta en la Resolución de la Dirección General de Puertos de 26 de marzo de 1974, acordó proseguir de oficio la tramitación del expediente, una vez declarado por el Tribunal Supremo el archivo del que había sido iniciado a instancia de «X., S. A.» (Antecedente 3.º, a), constituyendo dicha decisión administrativa, según el precepto citado del Reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928, el más claro y frecuente supuesto de procedencia del deslinde; y, finalmente, porque esta facultad atribuida a la Administración para delimitar la zona marítimo-terrestre tiene, en rigor, el carácter de competencia indisponible e irrenunciable y de propio deber inexcusable, como ha reconocido el Tribunal Supremo en sus Sentencias de la Sala 3.ª de 24 de octubre y 28 de diciembre de 1973, en la primera de las cuales se dice que se trata de «una *potestad*, que al principio fue calificada de *excepcional* (Real Orden de 23 de noviembre de 1886), y más modernamente, con mayor acierto, de *especialísima* (Sentencia de 17 de abril de 1956), en definitiva, un *privilegio en exclusividad... que en su versión de prerrogativa, tiene la condición de indisponibilidad*, como ocurre con buena parte de las competencias atribuidas a los órganos administrativos», añadiendo la segunda que «*esta medida no sólo representa el ejercicio de un poder, sino que constituye al mismo tiempo el cumplimiento de un deber*, como un tanto enfáticamente se proclamaba en el Real Decreto de 20 de mayo de 1885, y ello a consecuencia de la intangibilidad e indisponibilidad del demanio...»

A modo de resumen, pueden sentarse en este Fundamento II las conclusiones siguientes:

1.ª El espacio de las costas o fronteras del llamado «Estanque del Peix», bañado por las aguas del Mar Mediterráneo, constituye legalmente una zona marítimo-terrestre de dominio nacional y uso público, que se extiende hacia el interior hasta donde sean sensibles las mareas de dicho mar.

2.ª El deslinde administrativo de la indicada zona marítimo-terrestre resulta procedente en Derecho, por carecer de toda virtualidad limitativa a este objeto la inscripción vigente en el Registro de la Propiedad de Ibiza en favor de la Sociedad «X., S. A.», respecto de la finca denominada «Laguna del Peix».

### III

En los Fundamentos I y II anteriores se han expuesto los antecedentes fácticos y las consideraciones jurídicas que, a juicio del informante, deben constituir la fundamentación de la impugnación a deducir por don ..... y otros ante la Jurisdicción contencioso-administrativa contra los actos administrativos del Ministerio de Obras Públicas reiteradamente citados (Resolución de la Dirección General

de Puertos de 26 de marzo de 1974 y Orden del citado Departamento de 6 de marzo de 1975), por los que se declaró no haber lugar a aprobar el expediente administrativo de deslinde de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «Estanque del Peix».

El carácter *civil* de algunas de las cuestiones y argumentos expresados, en el sentido tradicional que a dicho término se da en nuestro Ordenamiento jurídico, plantea ahora el problema, como último tema de este informe, de si será competente la Jurisdicción contencioso-administrativa para su examen y consideración o si, por el contrario, en cumplimiento del apartado a) del artículo 2.º de su Ley reguladora —a cuyo tenor «no corresponderán a la Jurisdicción contencioso-administrativa... las cuestiones de indole civil... atribuidas a la Jurisdicción ordinaria»—, aquélla, probablemente con base en la alegación de inadmisibilidad deducible por la representación del Estado al amparo del apartado a) del artículo 62 de la misma Ley, se declarará incompetente para conocer de las indicadas cuestiones.

En principio, y por su directa conexión con el objeto del proceso contencioso-administrativo a iniciar por don ..... y otros, parece que conviene a dichas cuestiones la calificación de «cuestiones incidentales civiles», en el sentido de que se trata de materias que, relacionadas con una rama del Ordenamiento jurídico (el civil o de Derecho privado) cuyo conocimiento corresponde a otra Jurisdicción (la llamada ordinaria), son alegadas en un proceso jurisdiccional diferente (el contencioso-administrativo, en nuestro caso), hallándose tan íntimamente ligadas al acto justiciable que su resolución pueda tener influjo en la decisión final que se adopte o de cuyo fallo pueda depender la sentencia que deba dictarse sobre el mismo.

Lo característico de las cuestiones incidentales —ha dicho con carácter general un destacado tratadista— es que su contenido está regulado por un Ordenamiento jurídico distinto del de la principal; de suerte que de plantearse aisladamente, su decisión competiría a un Órgano de Jurisdicción distinta.

La vigente Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa se refiere al tema en su artículo 4.º, según el cual «la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal», añadiendo a continuación que «la decisión que se pronuncie no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte, y podrá ser revisada por la Jurisdicción correspondiente». La Ley ha optado, como se comprueba, por el principio de la plena competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de las cuestiones prejudiciales e incidentales civiles, bien que con la importante salvedad de que su decisión no producirá efectos sino en el propio proceso contencioso-administrativo en que se resuelvan.

Esto supuesto, debe ponerse de relieve que el problema reviste especial importancia en el caso que motiva este informe, porque se trata de la impugnación jurisdiccional de actos administrativos de deslinde, cuya competencia revisora aparece repartida en nuestro Ordenamiento jurídico entre la Jurisdicción contencioso-administrativa y la llamada Jurisdicción ordinaria en atención al simplista criterio, formulado expresamente por el artículo 14 de la vigente Ley del Patrimonio del Estado y aplicable al deslinde de los bienes de dominio público por imperativo del artículo 17 de la misma Ley, de que se invoquen «*infracciones de procedimiento*» o se alegen «*cuestiones de naturaleza civil*», en cuyo caso resultará competente, con carácter pleno y general, la Jurisdicción ordinaria.

Pues bien: superando tan estricto planteamiento, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, interpretando el alcance del transcrito artículo 4.º de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ha extendido plausiblemente la competencia de esta Jurisdicción, con ocasión de la impugnación de los actos de deslinde de la zona marítimo-terrestre, a las cuestiones de carácter civil relacionadas con dichos actos, declarando en su sentencia de 13 de mayo de 1974 que «es necesario hacer presente que *la normativa de la actual Ley Jurisdiccional permite a esta Jurisdicción conocer con más amplitud acerca de lesiones de derechos civiles insertados en actuaciones administrativas, al amparo de la competencia atractiva parcial que contiene el artículo 4.º de la propia Ley Jurisdiccional al extender la competencia de ésta al conocimiento y decisión de las cuestiones incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso, salvo las de carácter penal*»; que «*con relación a la otra alegación que por el abogado del Estado se aduce, en relación con el artículo 2.º de la Ley de la Jurisdicción, manteniendo la tesis de que por imperativo de dicho precepto el recurso sería también inadmisibile por tener la cuestión un carácter eminentemente civil y corresponder, por tanto, su conocimiento a la Jurisdicción ordinaria, es forzoso rechazar la tesis propugnada por el defensor de la Administración, por la doble razón de que en este recurso se impugnan resoluciones de órganos administrativos del Ministerio de Obras Públicas, y porque es indudable, conforme al artículo 4.º de la propia Ley de lo Contencioso-administrativo, la competencia de esta Jurisdicción para extender éste al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales o incidentales, no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con el recurso, salvo las de carácter penal*» (Sentencia de 27 de noviembre de 1969), pues «es obvio—se dice en la Sentencia de 1 de abril de 1968, que desarrolla extensamente la tesis expuesta—*la carencia de viabilidad y fundamentación jurídica de la causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo propuesta por la representación de la Administración en su escrito de contestación a la demanda, ya que la potestad de resolver, en su función revisora, si los actos administrativos se hallan ajustados al Ordenamiento*

*juridico, corresponde a los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al artículo 1.º, párrafo 1.º, de su Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956, cual se destaca en su Exposición de motivos diciendo que «el texto legal configura la Jurisdicción contencioso-administrativa como aquélla que tiene por objeto específico el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo»; por todo lo cual ha de desestimarse la causa de inadmisión a que nos referimos, de acuerdo asimismo con la jurisprudencia de este Tribunal consignada, entre otras, en las Sentencias de 15 de octubre de 1964 y 12 de febrero de 1965, en la primera de las cuales, en la que se postulaba también la nulidad del acta y plano de deslinde verificado por la Administración, esta Sala rechazó la alegación de inadmisibilidad por falta de jurisdicción, al considerar que «lo discutido», cual es la corrección del deslinde verificado, es netamente administrativo y, por tanto, de la competencia de esta Jurisdicción».*

Doctrina ésta plenamente aplicable al supuesto que motiva este informe y a las cuestiones y alegaciones que, a juicio del letrado que suscribe, deberán ser planteadas en el recurso contencioso-administrativo a entablar por don ..... y otros contra las resoluciones del Ministerio de Obras Públicas reiteradamente citadas.

#### CONCLUSIONES

En virtud de todo lo expuesto, el letrado que suscribe es de opinión que don ..... y otros pueden, con base en los Antecedentes y Fundamentos de este dictamen, deducir recurso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala correspondiente del Tribunal Supremo) contra la Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 26 de marzo de 1974 y la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 6 de marzo de 1975, por las que se declaró no haber lugar a aprobar el expediente de deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre aneja al llamado «Estanque del Peix», con la pretensión, que se estima totalmente fundada en Derecho, de que se anulen dichos actos administrativos y se ordene a la Administración del Estado su sustitución por otro acto del mismo Departamento, mediante el que se apruebe el expediente de deslinde de constante referencia.

Este es mi dictamen, que expresamente someto a cualquier otra opinión mejor fundada.

Madrid, 30 de julio de 1975.

VÍCTOR MENDOZA OLIVÁN  
Doctor en Derecho



## **BIBLIOGRAFIA**

