

2.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

EL DESLINDE DE LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

SENTENCIA DE 8 DE MARZO DE 1973

I. ANTECEDENTES

1. Por acuerdo de la Jefatura de Costas y Puertos de Baleares se incoó expediente de deslinde de la costa y playas del término municipal de San José (Ibiza). En el mismo se personó S. E., oponiéndose al deslinde proyectado por incluirse en el mismo una finca de su propiedad inscrita en el Registro de la Propiedad, que limitaba con el mar y no con la zona marítimo-terrestre.

2. Tramitado el procedimiento por todos sus trámites es aprobado, desestimándose las reclamaciones presentadas.

3. Interpuesto recurso de reposición es asimismo desestimado, y contra el acuerdo desestimatorio del Ministerio de Obras Públicas se interpuso recurso contencioso-administrativo.

II. LA SENTENCIA DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 8 DE MARZO DE 1973

El Tribunal Supremo, en esta sentencia de 8 de marzo de 1973 (de la que fue ponente Paulino Martín Martín), sienta en sus considerandos segundo a cuarto la siguiente doctrina:

«Considerando que tal como ha dicho esta Sala, en sentencias de 26 de abril y 16 de noviembre de 1972, entre otras, la figura jurídica del deslinde administrativo, de acuerdo con su naturaleza, 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 3 de julio de 1967 y 2 de noviembre de 1968, el deslinde permite tan sólo establecer o determinar hasta dónde llegan éstos 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; doctrina plenamente aplicable a un supuesto como el contemplado,

puesto que aquí también se trata de determinar cuál sea el límite máximo alcanzado por la línea del mar, pues propiamente la zona marítimo-terrestre es una zona de tierra—en palabras de la sentencia de la Sala de 19 de junio de 1967—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; mas en todo caso, y aunque sea cierto, tal como declara la sentencia de 16 de febrero de 1968, que la delimitación de la zona dicha sea una facultad atribuida explícitamente a la Administración por el artículo 1.º de la Ley y Reglamento de Puertos y jurisdicción prudencia constante, no lo es menos que tal atribución de potestad no lo es con carácter de libre o discrecional ni comporta tampoco la posibilidad de una pura declaración de voluntad administrativa, sino que, por el contrario, nos encontramos frente a una típica facultad reglada de mero alcance aplicativo o materializador de un mandato legal contenido en el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y reproducido en términos similares en el artículo 1.º, 2, de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969, que exige, en todo caso, una declaración o juicio fundado no sólo por imponerlo la naturaleza propia de la institución, sino también porque al afectar o limitar posibles derechos de los particulares amparados en títulos inscritos y posesión inmemorial, la motivación suficiente y explícita viene impuesta por el artículo 43, 1, a), de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Considerando que en el caso enjuiciado no se impugna la línea de deslinde de la zona marítimo-terrestre señalada por la Administración en el plano y acta correspondiente, como decisión nacida de un criterio no fundado y, por consiguiente, ilegal (al reconocerse implícitamente que en la delimitación de la franja de dominio natural (zona deslindada) la Administración se atuvo exclusivamente a las circunstancias naturales establecidas por la Ley); sí se impugna, en cambio, el acto administrativo aprobatorio del deslinde, en cuanto no se excluye del deslinde al amojonar, de conformidad con el acta y plano, la finca de los recurrentes, que aparece inscrita en el Registro de la Propiedad y que legalmente cabe conceptuar de enclave de propiedad privada dentro de la zona de dominio público a deslindar.

Considerando 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 deslinde, 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 y 38 y concordantes 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 y 2 y 11 de noviembre de 1968, 22 de octubre de 1966, 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 zonas marítimo-terrestres, pues, por otro lado, tal como dijo la sentencia de 22 de octubre 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 titularidad y posesión de los recurrentes sobre la finca de autos al declarar expresamente, en el apartado 3.º de la parte dispositiva de la resolución, que la Administración no debe realizar como consecuencia del deslinde acto alguno posesorio ni deberá tampoco otorgar concesiones sobre las fincas enclavadas en la zona deslindada e inscritas en el Registro de la Propiedad, en tanto que mediante resolución judicial firme no se acuerde la anulación o cancelación de las mismas, es claro, por ello, que no se vislumbra infracción de norma imperativa alguna al haberse limitado la Administración, en virtud del acto recurrido, a señalar la línea de delimitación manteniendo el estado posesorio existente en tal momento del deslinde y reconocimiento—como después corrobora el informe de la Dirección General de lo Contencioso—a la finca de los actores como enclave dentro de la zona demanial deslindada; es por todo lo cual por lo que procede desestimar el recurso, tal como ya declaró la sentencia de la Sala de 16 de noviembre de 1972 al resolver un caso análogo.»

III. COMENTARIO

1. *El deslinde administrativo*

El deslinde, cualquiera que sea su objeto y la naturaleza jurídica de los bienes objeto del mismo, no tiene otra función que la de determinación de lindes. Se limita a fijar la superficie de terreno objeto de la posesión del sujeto.

Cuando la titularidad del suelo corresponde a un ente público surge una de las prerrogativas de la Administración Pública. En este sentido, en mi trabajo *Régimen administrativo y proceso administrativo*, con el que colaboré en los *Scritti giuridici in memoria di Pietro Calamandrei* (1): «Entre las facultades dominicales que enumera el Código civil se encuentra la de deslindar las fincas objeto de la propiedad. El artículo 384 del Código dice: 'Todo propietario tiene derecho a deslindar, con citación de los dueños de los predios colindantes.' Pues bien, cuando la propietaria es una Entidad administrativa, se permite el deslinde administrativo no sólo respecto de los bienes de dominio público, sino también respecto de los bienes patrimoniales. El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 28 de mayo de 1955, lo establece expresamente. En su artículo 44 se dice que las Corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de particulares cuyos límites aparecieran imprecisos o sobre los que existieran indicios de usurpación.» Y tal facultad se reconoce incluso respecto de aquellos bienes situados fuera del término de su jurisdicción, para lo cual se librará «exhorto a la Entidad en cuyo territorio radicaren, para que por su mediación se desarrollen los actos correspondientes» (art. 56). Consecuencia de esta facultad de la Administración, exorbitante del Derecho común, es que el particular que con ella se relacione deberá solicitar el deslinde (si él es el interesado en que se lleve

(1) Cedam, Padova, 1957, pág. 15. Esta configuración del deslinde como consecuencia del privilegio de la "decisión ejecutoria" se señala por el Consejo de Estado en su dictamen de 14 de diciembre de 1949.

a cabo) ante la propia Entidad administrativa, y caso de no estar conforme con el acto de deslinde deberá adoptar la posición de demandante en el correspondiente proceso. Según el artículo 43 del Reglamento de Bienes citado, «contra el acuerdo aprobatorio del deslinde cabrá recurso contencioso-administrativo si se adujeran infracciones de procedimiento, y ante la jurisdicción ordinaria, cuando se alegare la lesión de los derechos de propiedad o servidumbre».

En análogo sentido, la Ley de Patrimonio del Estado.

Pues bien, la función del deslinde es sumamente limitada. La jurisprudencia de las Salas de lo contencioso-administrativo ha destacado el carácter puramente posesorio. El deslinde—se ha dicho por reiterada doctrina jurisprudencial—ha de abstenerse de cualquier pronunciamiento o medida que suponga una calificación definitiva sobre los derechos civiles afectados (2).

Esta naturaleza jurídica del deslinde administrativo en general se confirma en las disposiciones de la Ley de Costas de 26 de abril de 1969. El artículo 6.º, párrafo 1, configura el deslinde como procedimiento «para la determinación y configuración de los bienes definidos como de dominio público...» (3).

2. El Registro de la Propiedad

Consecuencia del carácter del procedimiento de deslinde es el obligado respecto de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad. El artículo 6.º, párrafo 3, de la Ley de Costas, dispone (4): «La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes.»

La jurisprudencia, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, así lo había venido consagrandando (5).

A tenor del precepto de la Ley se respetan los derechos de propiedad inscritos, en cuanto gozan de la protección que confiere el principio de fe pública registral. Ahora bien, la inscripción en el Registro, aun cuando no confiera la protección del principio de fe pública registral, sí confiere la del principio de legitimación registral, lo que supone la presunción de que el titular registral del dominio de los bienes inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos (art. 38, párrafo 1.º, de la Ley Hipotecaria).

Por lo que aun cuando no se llegara a alcanzar la protección del principio de fe pública registral, debería ser bastante la del principio de legitimación para que se respetara en el deslinde la posesión.

En este sentido, la sentencia objeto de comentario, cuarto considerando, sienta una doctrina correcta. En él se afirma que la facultad de la Administración puede encontrarse limitada *por los efectos del principio de legitimación registral de que gozan los títulos inscritos en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 38 y concordantes de la Ley Hipotecaria*.

(2) Una referencia de esta doctrina, en RIVERO, *Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo*, "Revista de Administración pública", núm. 52, págs. 213-220.

(3) MARTÍNEZ ESCUDERO: *Playas y costas*, Madrid, 1970, págs. 198-199.

(4) LEGUINA: *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, "Revista de Administración pública", núm. 65, págs. 68-69.

(5) MARTÍNEZ ESCUDERO, *ob. cit.*, pág. 200. Sobre el problema, FORNESA: *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre*, "Revista de Administración pública", núm. 46, páginas 141-145.

De este modo, definiendo exactamente, con una depurada técnica, lo que ya se había señalado en alguna sentencia anterior, se respeta uno de los elementales principios hipotecarios.

3. *El respeto de los derechos inscritos*

Si la sentencia comentada desestima el recurso y confirma el acto impugnado es porque entiende que éste respeta los derechos inscritos, porque —así lo dice el cuarto considerando—sin prejuzgar la titularidad y posesión de los recurrentes sobre la finca declara expresamente que la Administración no debe realizar acto alguno posesorio ni deberá otorgar concesiones sobre las fincas enclavadas en la zona e inscritas en el Registro de la Propiedad.

J. G. P.