



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

LA INSTITUCIÓN DE DESLINDE ADMINISTRATIVO

Alumno: Ainoa Castro Ordóñez

Convocatoria: Extraordinaria adelantada

RESUMEN

El objeto del presente trabajo es aportar una visión general de la institución de deslinde administrativo, abordando, a su vez, como punto de partida de su desarrollo, el deslinde civil y así, cotejar las diferencias existentes en cuanto a presupuestos, tramitación, efectos y control jurisdiccional de ambas.

Tras aproximar la configuración del deslinde durante las distintas épocas y normativa antecesora, se examina y desglosa el régimen jurídico vigente de los bienes de dominio público, especialmente en conexión con el artículo 132 de la Constitución Española, para así comentar y comparar el tratamiento del deslinde en las sucesivas legislaciones estatales, autonómicas y locales.

Finalmente, se destaca y ahonda en el significativo papel regulador de las diversas legislaciones sectoriales, con mayor hincapié en los efectos jurídicos materiales y procesales que se devienen debido a la especificidad y naturaleza de cada clase de bien. Asimismo, se ponen de relieve las controversias y problemáticas que resultan de sus últimas modificaciones, con las posturas adoptadas por la doctrina jurisprudencial en respuesta.

ABSTRACT

The present study aims to provide an overview of the public action of demarcation, as well as addressing, since it's the starting point of its development, the demarcation of private properties, in order to compare the existing differences between them when it comes to requirements, procedures, effects and judicial control.

After approximating the configuration of the demarcation during the different times and previous regulation, the current legal regime of public domain assets is examined and broken down, specially in connection with article 132 of the Spanish constitution, thus commenting and comparing the treatment of administrative demarcation in the successive state, autonomous and local legislations.

Finally, this essay emphasizes and delves into the significant regulatory role of various sectoral legislations, with greater stress on the legal procedure and material effects that arise due to the specificity and nature of each class of good. Likewise, the controversies and problems that result from its latest modifications are highlighted, with the positions adopted by the jurisprudential doctrine in response.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

Art.	Artículo
CC	Código Civil de 1889
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
L. Aguas	Ley de Aguas de 2001
LBPE	Ley de Bases de Patrimonio del Estado de 1964
LBRL de 1955	Ley de Bases del Régimen Local de 1955
LBRL de 1985	Ley de Bases del Régimen Local de 1985
LC	Ley de Costas de 1988
LEC de 1881	Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881
LEC de 2000	Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000
LH	Ley Hipotecaria de 1946
LM	Ley de Montes de 2003
LM de 1957	Ley de Montes de 1957
LMAst	Ley de Montes y Ordenación Forestal de 2004
LJV	Ley de Jurisdicción Voluntaria de 2015
LMVMC	Ley de Montes Vecinales en Mano Común de 1990
LPE	Ley de Patrimonio del Estado de 1964
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2033
LPAst	Ley del Principado de Asturias de Patrimonio de 1991
MVMC	Montes Vecinales en Mano Común
RBEL de 1955	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955
RC	Reglamento General de Costas de 2014
RDPH	Reglamento de Dominio Público Hidráulico de 1986
RM	Reglamento de Montes de 1962
RPE	Reglamento de Patrimonio del Estado de 1964
RPAP	Reglamento General del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2009
TRRL	Texto Refundido en materia de Régimen Local de 1986

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABSTRACT.....	2
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	6
1. EL DESLINDE CIVIL COMO PUNTO DE PARTIDA.....	7
1.1. EL DERECHO REAL DE PROPIEDAD Y LAS FACULTADES QUE OTORGA..	7
1.2. EL DESLINDE CIVIL	9
1.2.1. Configuración legal	9
1.2.2. Presupuestos.....	9
1.2.3. Procedimiento.....	11
1.2.4. Efectos	12
2. PRECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO.....	15
2.1. DESDE LA ANTIGÜEDAD HASTA LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.....	15
2.2. EDAD CONTEMPORÁNEA: LA LEY DE PATRIMONIO DEL ESTADO	17
2.2.1. Concepto de Patrimonio	18
2.2.2. La acción de deslinde administrativo	18
3. LA ACCIÓN DE DESLINDE EN EL RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL.....	20
3.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: EL ARTÍCULO 132.	20
3.2. DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DOMINIO PÚBLICO	22
3.2.1. Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.....	22
3.2.2. Legislación autonómica: El Principado de Asturias	26
3.2.3. Legislación local: Ley de Bases de Régimen Local y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales	28
4. EL DESLINDE EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES SECTORIALES	31
4.1. Innovaciones de la actual Ley de Costas.....	31

4.1.1. Regulación.....	31
4.1.2. Efectos	36
4.2. Legislación de Aguas, Carreteras, Vías pecuarias y demás normativa sectorial	40
4.3. Particularidades del deslinde forestal.....	41
4.3.1. Montes públicos.....	41
4.3.2. Montes Vecinales en mano común	44
5. CONCLUSIONES.....	46
6. BIBLIOGRAFÍA.....	48

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad superar la asignatura obligatoria del Trabajo fin de grado, que se imparte en el segundo cuatrimestre del cuarto curso del grado en Derecho, conforme las directrices del Reglamento de la Universidad de Oviedo (BOPA 30-03-2020).

La elección del tema «La institución de Deslinde Administrativo» posee como motivo, de forma general, exhibir y retratar la interesante complejidad que reviste el Derecho Administrativo y como tal dificultad obedece a la necesidad de reglamentar y pautar la prolífera actuación de la Administración. Igualmente, de forma específica, esta decisión de tema se justifica por el volumen de cuestiones de especial relevancia acerca del deslinde en vía administrativa, a causa de toda la evolución de su naturaleza, procedimiento y efectos reflejado en la doctrina jurisprudencial, las diferencias que presenta respecto el deslinde civil, y el entramado legislativo estatal, autonómico y local así como sectorial que se articula para dar cobertura plena al sistema jurídico ordenador y protector de los bienes de la Administración. Por todo esto, resulta una temática idónea para ser investigada, recopilada y desglosada ampliamente en esta modalidad de trabajo.

Durante el proceso de elaboración, se han adquirido competencias como la capacidad para buscar, obtener, seleccionar, analizar y sintetizar información, así como las de organización, planificación y adquisición de conocimientos, habilidades y valores socio-jurídicos para la interpretación del ordenamiento jurídico. En resultado de este aprendizaje, se logra reflejar el carácter unitario del ordenamiento jurídico y la tenencia de la necesaria visión interdisciplinaria de los problemas jurídicos, al igual que definir y organizar los contenidos de un proyecto que integre los conocimientos y competencias adquiridos en el Grado.

Por último, la estructura del contenido objeto de trabajo obedece al empleo de metodología sistemática y cronológica. La primera es utilizada para contextualizar el tema principal, investigando todas las cuestiones relevantes sobre el deslinde civil para así unir y comparar ambas. Este método también es el seguido para ordenar el tratamiento de la gran producción legislativa al respecto, abarcando primeramente la distribución competencial, es decir, la normativa estatal, seguida de la autonómica y finalmente del ámbito local y, en segundo lugar, las disposiciones sectoriales según el bien regulado. Se hace uso de la metodología cronológica tanto para organizar la evolución legislativa anterior a la Época Contemporánea, como para reflejar las diferencias existentes entre el régimen de 1964 previsto por la LPE y las innovaciones tras 1978 con la entrada en vigor de la CE.

1. EL DESLINDE CIVIL COMO PUNTO DE PARTIDA

1.1. EL DERECHO REAL DE PROPIEDAD Y LAS FACULTADES QUE OTORGA

En aras de entender y desglosar en profundidad la acción de deslinde administrativo, es necesario tomar como referencia el deslinde civil y, a su vez, retrotraerse a la configuración de los derechos reales, en especial, a la propiedad como poder de dominio máximo dentro del ordenamiento jurídico privado.

Por tanto, lo primero será entender que el Derecho de cosas o *ius rei* busca resolver los conflictos que se suscitan sobre los bienes de las personas para dispersar así una serie de intereses de especial protección, es decir, los mencionados derechos reales. Dado que no hay una definición tipificada como tal en el Código Civil de los derechos reales, ha sido la doctrina la que ha ido moldeando su concepción hasta formular fundamentalmente tres tipos de teorías, siendo estas la clásica, la negatoria y la ecléctica. DÍEZ-PICAZO y GULLÓN¹ optan por descartar las últimas dos posturas enunciadas para inclinarse a favor de la primera, pues esta concibe el derecho real como aquel que establece una relación directa e inmediata, a través de un poder *erga omnes*, que otorga a su titular el total y pleno señorío sobre la cosa.

A la luz de esta misma estela argumentativa, LASARTE² aproxima un concepto de derecho real similar, pues infiere que la nota más sobresaliente de este es el señorío que se ejerce (bien de forma total, bien de forma parcial) como poder absoluto oponible frente a cualquiera. De igual modo, para SERRANO ALONSO y SERRANO GÓMEZ³ se puede definir como aquel derecho subjetivo privado que, en consecuencia a ese poder inmediato y directo, se hace valer imponiendo el deber jurídico de abstención y respeto a terceros ajenos.

Una vez delimitada esta cuestión, es necesario comentar en concreto el derecho de propiedad, ya que en este caso ya se puede acudir a la definición que confiere el Código Civil en su artículo 348. Este configura la propiedad como el derecho de gozar y disponer de la cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y, por tanto, ostentando el propietario acción contra el tenedor y poseedor de la cosa para poder reivindicarla. Cabe señalar que el artículo 33 CE supedita esta propiedad privada a las necesidades de utilidad pública o interés social y, de igual forma, se plasma esta subordinación al interés público en el artículo 349 CC.

¹ DÍEZ-PICAZO, L., y GULLÓN, A. *Sistema de derecho civil: Derechos reales en general, posesión, propiedad, el registro de la propiedad*, Tecnos, Madrid (2016) Págs. 23- 29.

² LASARTE, C., y LEONSEGUI GUILLOT, R. A. *Curso de Derecho Civil Patrimonial: introducción al derecho*, Tecnos, Madrid (2017) Pág. 236.

³ SERRANO ALONSO, E., y SERRANO GÓMEZ, E. *Manual de derecho civil: Curso I, Plan de Bolonia*, Edisofer, Madrid (2016) Pág. 15.

Por tanto, teniendo esto en mente, es coherente señalar a la propiedad como la expresión máxima, prototípica o con mayor trascendencia dentro de los derechos reales, pues es ilimitada en su extensión (tal y como lo proclama el art. 350 CC) y confiere al propietario la mayor protección frente a quien pretenda tener sobre la cosa algún tipo de derecho en contra de su voluntad, así como la plena libertad para transmitir o disponer de esta. De esta forma, juristas como SERRANO ALONSO la definen como el «derecho subjetivo de naturaleza real que atribuye a su titular el más completo y variado conjunto de facultades sobre una cosa o derecho, oponible a terceros, de duración perpetua o indefinida y cuyo ejercicio está subordinado al interés general⁴».

A su vez, de esta delimitación se puede extraer el contenido del derecho de propiedad, es decir, el conjunto de facultades, poderes y obligaciones que la ley confiere al titular. Dentro de esas potestades de actuación puede hablarse de aquellas de contenido positivo, como es el caso de la facultad de tener, poseer, usar y aprovechar la cosa, o de las de contenido negativo, entre las que encontramos las facultades de delimitación (que operan con carácter preventivo), y exclusión (ejercitadas con carácter represivo). La facultad de delimitación permite al propietario fijar mediante deslinde o amojonamiento los límites geográficos respecto de fincas colindantes mientras que la facultad de exclusión supone una serie de acciones que el propietario ostenta para ejercitar contra actos que perturben la disposición de su bien.

Esto nos lleva a hablar de las vías de protección del derecho de propiedad o, en otras palabras, del conjunto de instrumentos jurídicos que la ley confiere al propietario para salvaguardar la propiedad de los ataques o vulneraciones que se puedan dar dentro del tráfico jurídico. A estos instrumentos que se oponen contra las lesiones del derecho real de propiedad se les denomina comúnmente *acciones protectoras del dominio*. Sobre estas, el Código Civil se limita a señalar en el artículo 348 la posibilidad de ejercitar la acción reivindicatoria, si bien no alude a ninguna otra acción, por lo que han sido la doctrina y la jurisprudencia quienes han ordenado de una forma más sistemática cuáles pueden considerarse acciones para tutelar la propiedad (teniendo en cuenta que se podrán agrupar también las que se reconocen a todo poseedor). Por ejemplo, autores como LASARTE⁵ y DÍEZ-PICAZO⁶ enumeran de estas la acción reivindicatoria, la acción declarativa de dominio, la acción negatoria de cargas, la acción preparatoria y la acción de deslinde y amojonamiento, siendo esta última acción la que se procederá a analizar más exhaustivamente.

⁴ *Ibidem*. Pág. 71.

⁵ LASARTE, C. *Curso de derecho civil...*, *op. cit.* Págs., 85-90.

⁶ DÍEZ-PICAZO, L. *Fundamentos del derecho civil patrimonial VI: derechos reales*, Thomson-Civitas, Navarra (2012) Págs. 38-40, 63-71.

1.2. EL DESLINDE CIVIL

1.2.1. CONFIGURACIÓN LEGAL

El deslinde y amojonamiento se encuentran regulados en el Título II Capítulo III del Código Civil, en concreto, desde el artículo 384 hasta el artículo 387. El artículo 384 enuncia que «todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes» Esta redacción ha planteado que el deslinde se pueda entender como un derecho derivado del de propiedad. No obstante, la visión general o la doctrina más extendida aboga por entender que es una facultad integrante del dominio, (tal y como se abordó en el anterior epígrafe) que, a su vez, es complementada por el amojonamiento como manifestación física del deslinde practicado.

MANRESA NAVARRO⁷ sostiene que se trata de una potestad de verdadera exclusión derivada del derecho de propiedad que se le atribuye al titular propietario por el hecho de serlo. Sobre esto se pronuncia DÍAZ FUENTES⁸, quien entiende que cuando se dice que el deslinde deriva de la propiedad no se debe entender como un derecho diferenciado ni superpuesto al dominio, sino que se trata del mismo derecho manifestándose mediante la facultad que le es inherente. Añade que, entendiéndolo de tal forma, se explica el porqué de la imprescriptibilidad del deslinde en el sentido del artículo 1965 CC, ya que esta facultad subsistirá tanto tiempo como esté vivo el derecho de propiedad. Sin embargo, hay autores como GRIMALT SERVERA⁹ que opinan que la relación entre el deslinde y la facultad dominical de exclusión es más bien dudosa, y que resulta más adecuado entenderla en el sentido de la facultad de cerramiento de fincas del artículo 388 CC.

1.2.2. PRESUPUESTOS

Como se ha venido mencionando, la acción de deslindar es imprescriptible, por lo que su ejercicio no estará sujeto a ningún tipo de plazo. No obstante, es preciso matizar levemente esta cuestión ya que esta imprescriptibilidad deberá de ser conjugada con dos modos de adquirir la propiedad: la usucapión y la accesión invertida¹⁰. Además, para poder ejercitar esta acción será necesaria la concurrencia de dos presupuestos que DÍAZ FUENTES enuncia

⁷ MANRESA Y NAVARRO J.M. et al. *Comentarios al código civil español*, Reus, Madrid (1976) Pág. 384.

⁸ DÍAZ FUENTES, A. *El deslinde: civil y administrativo*, Bosch, Barcelona (2009) Pág. 21.

⁹ GRIMALT SERVERA, P. *El deslinde entre particulares*, Aranzadi, Navarra (2001) Pág. 27.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 136.

como la incertidumbre objetiva o *confusio finium* y la incertidumbre subjetiva o *iudicium duplex*¹¹.

Sobre la incertidumbre objetiva, a pesar del silencio del Código Civil, la totalidad de la doctrina considera que es necesaria tanto la contigüidad de los dos fundos como que los lindes entre estos resulten inciertos. DÍAZ FUENTES¹² afirma que la confusión de linderos constituye un presupuesto indispensable para la práctica del deslinde a tenor de jurisprudencia como la STS 3-4-1999, de la que se desprende que la acción procede cuando los límites de los terrenos estén tan difusos que no se pueda tener conocimiento exacto de la línea perimetral de cada propiedad ni de su extensión. También recuerda el contenido de la STS 27-05-1974, pues en esta se refleja la inviabilidad de la acción de deslinde cuando los inmuebles se encuentren perfectamente identificados y delimitados, ya que, según otros pronunciamientos como STS 18-12-1990, no cabe deslindar lo que ya está separado porque la búsqueda de tal certeza es inútil si ya se tiene.

Para MANRESA NAVARRO¹³ esa confusión es el producto de una alteración o desaparición de los mojones que de forma permanente determinasen la propiedad por lo que el deslinde se produce a fin de evitar intrusiones por tal indeterminación. Sin embargo, BORREL SOLER¹⁴ adjetiva e introduce el mencionado elemento de *incertidumbre*, es decir, habla de la existencia de este derecho cuando exista confusión. Por esto mismo, DÍEZ-PICAZO y GULLÓN BALLESTEROS¹⁵ entienden que este deslinde se encuentra implícito en controversias entre linderos inseguros y en ese sentido, LACRUZ BERDEJO¹⁶ opina que estos lindes revisten de tal carácter cuando no hay conocimiento exacto de la línea perimetral de cada propiedad. También ALBALADEJO¹⁷ coincide en que el deslinde presupone la duda sobre el recorrido de la línea divisoria y ROCA JUAN¹⁸ considera que, por lo tanto, el petitum del demandante que ejercite el deslinde será que «se elimine la incertidumbre de confusión de linderos».

Por último, conviene recordar que para que opere la acción de deslinde, según autores como PRATS ALBENTOSA¹⁹, no se podrá alegar la posesión exclusiva, porque en tal caso al menos

¹¹ PRATS ALBENTOSA, L. *Deslinde y reivindicación: criterios distintivos en la Doctrina y la Jurisprudencia*, Tirant Lo Blanch. Valencia (1990) Págs. 216-222.

¹² DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op.cit.* Págs. 55-56.

¹³ MANRESA Y NAVARRO J.M. et al., *Comentarios...*, *op. cit.* Págs. 295 y 310.

¹⁴ BORRELL Y SOLER, A. M., *El dominio según el Código Civil español*, Bosch, Barcelona (1948) Pág. 49.

¹⁵ DÍEZ-PICAZO, L., y GULLÓN, A. *Sistema de derecho civil: Derecho de cosas*, Tecnos, Madrid (1977) Págs. 118-202.

¹⁶ LACRUZ BERDEJO J.L. et al. *Elementos de derecho civil III.: Derechos reales*, Dykinson, Madrid (2009) Pág. 222

¹⁷ ALBALADEJO, M. *Derecho civil*, Edisofer, Barcelona (2009) Pág. 301.

¹⁸ GUARDIOLA M.A., CHICO Y ORTIZ J.M, ROCA JUAN J. *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales*, Edersa, Madrid (1990) Pág. 341.

¹⁹ PRATS ALBENTOSA L. *Deslinde y reivindicación...*, *op.cit.* Pág. 220.

una de las partes conocería el límite de su derecho, constituyendo así un hecho impeditivo de cualquier intento de modificación de su estado mediante el deslinde.

Por lo que respecta a la incertidumbre subjetiva, PRATS ALBENTOSA considera que «no solo es presupuesto la mencionada incertidumbre objetiva, sino también la subjetiva, esto es, aquella alegada y probada por uno de los propietarios colindantes, destruyendo la apariencia de un linde inexacto a través de una prueba de mensura o medición de los terrenos»²⁰. En este sentido, se hace referencia a que en el deslinde civil ambas partes deben probar el derecho que les corresponde en un plano de igualdad, es decir, cada uno debe defender aquel trazado del linde que consideren que es la traducción más exacta de la propiedad.

Este supuesto se inicia con el planteamiento de la demanda del deslinde, en la que el actor deberá demostrar tanto la existencia de una individualización de su predio que no se puede interpretar con exactitud, como el trazado del linde más adecuado a su título respaldado por las pruebas que aporta. Frente a esto, el demandado propietario podrá reaccionar de dos formas. Por un lado, podrá demostrar mediante prueba que tal linde que se presenta como difuso no es tal, destruyendo en su caso el presupuesto habilitante para ejercitar la acción y paralizando el procedimiento o, por otro lado, puede reconocer la inexistencia de lindes claros, pero oponerse y desplegar medios de prueba que tracen lindes distintos a los del actor.

1.2.3. PROCEDIMIENTO

El deslinde puede producirse fundamentalmente de tres formas: por decisión convencional, expediente de jurisdicción voluntaria o jurisdicción contenciosa civil.

El deslinde convencional no es otro que el pactado privadamente entre las partes propietarias de los fundos colindantes, por lo que el acuerdo que de estos surja se regirá por las normas generales de contratación, produciendo los efectos comunes de estas, como es la vinculación de las partes a lo convenido. Sobre esto DÍAZ FUENTES²¹ puntualiza que las partes no podrán solicitar un nuevo deslinde, salvo cuando por circunstancias posteriores se vuelva a producir alguna confusión de lindes distinta a la originaria.

En caso de que el deslinde se tramite mediante expediente de jurisdicción voluntaria, será necesario distinguir entre si las fincas cuya delimitación resulta controvertida están inscritas o no en el Registro de Propiedad. Si se tratase de fincas no inscritas, se atenderá a lo establecido en la Ley de Jurisdicción Voluntaria en sus artículos 104 a 107. En estos se otorga

²⁰ *Ibidem*. Pág. 222.

²¹ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op. cit.* Pág. 106.

la competencia para practicar el deslinde al Secretario Judicial del Juzgado de Primera Instancia correspondiente al lugar donde estuviera situada la finca o la mayor parte de ella. El aspecto más reseñable sobre este tipo de expediente es que se hará la distribución del terreno conforme a la voluntad de los interesados, pues si hay disconformidad entre ellos se ordenará el sobreseimiento del expediente. En caso de estar antes fincas inscritas, se tramitará de acuerdo con lo regulado en el art. 200 de Ley Hipotecaria, destacándose que la práctica de este deslinde es de competencia notarial.

La última vía sería la resultante del ejercicio de la acción de deslinde en juicio contencioso civil. Esta se regirá por juicio declarativo, ordinario o verbal según los criterios de cuantía del litigio expuestos en los artículos 249 y 250 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, es decir, en función de si se excede o no de la cuantía de seis mil euros. En virtud de la aplicación del fuero especial sobre competencia territorial del artículo 52.1. 1º, será competente para decidir sobre el deslinde el Juez de Primera Instancia del lugar en el que esté sita la cosa litigiosa o, cuando se sitúe en diferentes circunscripciones, cualquiera de estas a elección de la parte actora.

En este supuesto contencioso, la distribución del terreno deberá hacerse conforme los criterios decisorios²² del Código Civil. En primer lugar, se deberá de estar a los títulos de propiedad de los distintos predios. De no existir títulos suficientes, se atenderá a lo que resulte de la posesión en que estuvieren los colindantes (art. 385 CC). Si no pudiera determinarse con el contenido de los títulos, podrá acreditarse por cualquier otro medio de prueba y si tampoco esto fuera posible, se hará distribuyendo el terreno en partes iguales (art. 386 CC). Por último, de no ser posible su determinación con los medios citados, subsidiariamente la distribución se hará proporcionalmente tal y como establece el art. 387 CC.

1.2.4. EFECTOS

A) Posesorios

A fin de hablar de los efectos que produce el ejercicio de deslinde, es importante partir del objetivo por el que se práctica en primer lugar. Para DÍAZ FUENTES²³ la finalidad no es otra que la delimitación de la finca y discrepa de GRIMALT SERVERA²⁴, quien considera que también se puede ejercitar para determinar el paradero del fundo, pues entiende que «ni siquiera podría pedir el deslinde ni saber con quién ha de emprenderlo». No obstante, sí

²² *Ibidem*. Pág. 80.

²³ *Ibidem*. Pág. 22.

²⁴ GRIMALT SERVERA, P., *El deslinde entre...*, *op. cit.* Pág. 27.

concuera con GRIMALT SERVERA en que, si bien se busca fundamentalmente la delimitación, no sería correcto restringir o constreñir su resultado de tal forma que se impida cualquier tipo de desplazamiento posesorio.

Esto es así, porque a su parecer se le estaría privando de toda utilidad si el ejercicio de esta acción no conduce a una situación jurídica nueva, pues «nadie emprende acciones judiciales con una voluntad puramente deportiva». Sobre esto, GRIMALT SERVERA²⁵ entiende que *no es descabellado afirmar que una de las razones de esta acción sea la de poner fin a un conflicto entre colindantes sobre la titularidad dominical de una franja de terreno.*

Además, señala DÍAZ FUENTES²⁶ que en jurisprudencia anterior del Tribunal Supremo y de Audiencias provinciales se refleja una prevención excesiva fruto de una cohibición motivada por la dogmática de la acción reivindicatoria, pero que se rompe con pronunciamientos como la SAP de la Rioja 7-2-1992 en la que se trata la resolución de deslinde contencioso como una acción declarativa de dominio.

A tenor a lo expuesto, se puede entender que, si se maneja un concepto tan estricto de deslinde en el que nunca se modificase la situación posesoria de los colindantes, este perdería su virtualidad práctica, por lo que resulta coherente afirmar que, aunque la resolución de deslinde no entrañe una transferencia de la propiedad, sí puede acarrear efectos posesorios.

B) Discusión sobre la propiedad y la acción reivindicatoria.

A los efectos descritos anteriormente, cabe añadir que tampoco resulta del todo sorprendente que en un juicio de deslinde se suele conducir a la atribución de propiedad y no sólo a la posesión. Para ilustrar esto, DÍAZ FUENTES²⁷ cita a RUGGIERO, quien concibe siempre en el deslinde una mutua reivindicación, y jurisprudencia como la STS 30-4-1964 que presenta la acción de deslinde como si de «dos acciones reivindicatorias confrontadas se tratase», si bien para este tampoco son exactamente equivalentes o indiferentes. Esta afección al ámbito del dominio lleva a abordar las diferencias que guarda el deslinde con la acción reivindicatoria.

Según la STS 16-10-1990²⁸ el deslinde tiene una finalidad puramente individualizadora del predio y la concreción de unos derechos dominicales ya existentes, es decir, una mera cuestión de colindancia. Sin embargo, la reivindicatoria representa la protección más amplia posible del derecho dominical sobre la cosa que ha sido privada para lograr el reintegro

²⁵ *Ibidem*. Págs. 29, 30.

²⁶ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op. cit.* Pág. 23.

²⁷ *Ibidem*. Pág. 25.

²⁸ *Ibidem*. Pág. 108.

posesorio. Esto nos indica que son acciones compatibles, que se pueden ejercer tanto de forma conjunta como de forma separada, por lo que es común que el deslinde sea antecedente de la reivindicatoria²⁹.

Asimismo, en el deslinde realmente no se cuestiona la propiedad, es decir, ambos colindantes recíprocamente se la reconocen, pues para deslindar es necesario que los predios estén identificados, mientras que, en el caso de la acción reivindicatoria, el actor deberá probar su dominio.

Por tanto, y, en conclusión, es conveniente entender, tal y como enuncia DÍAZ FUENTES³⁰, que el deslinde busca dar certidumbre a un límite difuso, pero no se le interpela a que reintegre lo que se reputa como propiedad a quien lo poseyera indebidamente y que, si se produce un desplazamiento posesorio este es solo por la propia definición material del límite.

²⁹ VILALTA, A. E., *Expediente de deslinde y acción de deslinde y amojonamiento*, Bosch, Barcelona (2005) Pág. 35,

³⁰ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op. cit.* Pág. 110.

2. PRECEDENTES HISTÓRICOS DEL DESLINDE ADMINISTRATIVO

Hablar de la existencia de instituciones administrativas en épocas remotas conlleva, en cierto modo, a desfigurar la naturaleza propia de estas, y así lo apunta RIVERO YSERN³¹, pues estas son fruto de un mundo jurídico más bien actual que podría encuadrarse en el siglo XIX. No obstante, si bien sería incorrecto hablar de la evolución histórica del deslinde administrativo como tal, se pueden recopilar y estudiar determinadas figuras que comparten rasgos comunes con este.

2.1. DESDE LA ANTIGÜEDAD HASTA LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

En la época postclásica³² se articula en Roma a través de la Ley de las Doce Tablas un procedimiento para dar solución a los conflictos entre los límites de propiedades particulares, En este se distingue entre la controversia de *fine* y de *loco*, en función de si las disputas se producen respecto del *finis*, es decir, sobre los cinco pies de extensión de dominio entre dos heredades rústicas para permitir el paso al arado de los propietarios, o si son acerca del *locus*, el terreno controvertido que excede de esos cinco pies de *fine*. Sobre estas dos, la controversia de *loco* es la que más semejanzas guarda con el deslinde, pues en caso de límites defectuosos, se procedía a trazar una nueva demarcación de linderos mediante la *adjudicatio* de esa porción de terreno a una parte y la consiguiente indemnización a la otra.

Este procedimiento era el estipulado para las controversias únicamente entre propiedades particulares, por lo que la cuestión que se debe resolver es en qué variaba esta delimitación cuando se viera afectada una propiedad pública. En ese sentido, cuando se habla de cosas públicas, se hace referencia a tres tipos distintos de bienes³³: las *Divini iuris*, las *Res communes omnium* y las *Res publicae*. Estas dos últimas gozaron de una especial protección, (pues estaban sometidas al Derecho público) consistente en la prohibición de actuaciones particulares que las perturben y la imposición de medidas para conservar su extensión o límites de dominio. Si bien existieron interdictos dirigidos a salvaguardar las cosas públicas en vía administrativa, como fueron el *ne quid in loco vel itinere público fiat* y los *interdicta popularia*, estos no operan como acciones de deslinde, si no para garantizar el disfrute y aprovechamiento de estas.

³¹ RIVERO YSERN, E. *El deslinde administrativo*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, Sevilla (1967) Pág. 9.

³² *Ibidem*, Págs. 11-12.

³³ *Ibidem*, Pág. 14-16.

RIVERO YSERN esboza las primeras líneas de deslinde administrativo al estudiar la figura y atribuciones de los censores³⁴, en concreto a sus competencias en materia de lo contencioso administrativo del dominio, pues lo facultaban a fijar límites discutidos entre la propiedad del Estado y la particular. Esta potestad podía ejercerse mediante el procedimiento de la *Cognitio*, que se basa en el imperio soberano del magistrado con carácter ejecutivo y autoritario por lo que no da lugar a una *litis contestatio*. En las inscripciones del *Corpus Inscriptionum Latinarum* se emplea el verbo *restituere* implicando que, examinada la situación controvertida, se procedería a la restitución de los terrenos usurpados de dominio público. Conviene mencionar que también se emplea en el mismo texto legal el verbo *terminare* en otras y, en consecuencia, RIVERO YSERN extrae otro supuesto procedimental en el que se pudo dar una simple recuperación del terreno sin oposición mediante la delimitación efectuada. Con el reinado de Augusto, este despoja a los censores de tal facultad y se la confiere a los cónsules y, posteriormente, a los curadores. No obstante, en ocasiones los emperadores ejercitaron por sí mismos esta facultad como es el caso del propio Augusto o de Domiciano y Vespasiano.

Ya en la Edad Media, el Fuero Viejo de Castilla fija una serie de penalidades para aquellos que unilateralmente arranquen o modifiquen los mojones que delimitan las propiedades. Esta potestad sancionadora, al igual que los supuestos de delimitación de carácter administrativo entre concejos, le competen al alcalde, cuya figura comienza a ganar una gran relevancia en esta época hasta convertirse estos en los principales defensores y protectores de los bienes de las ciudades. Además, si bien en este fuero no se regulan preceptos expresos acerca de las cosas comunes y públicas, sí se estudia el patrimonio de los pueblos y se les dota de un carácter inalienable e indivisible. Igualmente, en el Código de las Siete Partidas también se da cabida al dominio público, otorgándoles una protección de tipo negativo, en este caso, de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Si se indaga en la Edad moderna, se puede aludir a las Ordenanzas Reales de Castilla. En especial, RIVERO YSERN³⁵ focaliza su análisis en el supuesto contemplado en la Ley V, título III del Libro VII. Es necesario partir de que en esta época fueron numerosos los procuradores que se quejaron ante las Cortes debido a las usurpaciones que se producían entre los Concejos colindantes, dado que se ocupaban indebidamente los términos y lugares de ellas. En reacción a esta problemática, se articuló un procedimiento a manos de los Corregidores, Pesquisidores o cualquier juez con capacidades para el asunto.

³⁴ *Ibidem*, Págs. 17-22.

³⁵ *Ibidem*, Págs. 28-32.

Este proceso se caracteriza por la actuación del juez, pues era quien debía investigar y delimitar aquello que hubiese sido sustraído, bien citando testigos bien por el examen de las escrituras como medio de prueba, para resolver en un término de treinta días. Esta resolución revestía un carácter ejecutivo, de tal forma que si alguna parte ofrecía resistencia se le era despojado de su señorío y de la propiedad sobre la que se discutía. Entiende RIVERO YSERN que este procedimiento no era incoado únicamente como una simple recuperación posesoria (con o sin oposición) si no que, en el momento en el que el juez solicitaba a las partes pruebas para formar su decisión, se daba cabida a que en algunos casos se pleiteara sobre la extensión y límites de los bienes usurpados.

2.2. EDAD CONTEMPORÁNEA: LA LEY DE PATRIMONIO DEL ESTADO

Es en el siglo XIX en el que, tras importantes eventos como la desamortización eclesiástica de Mendizábal, se van consolidando y diseñando los regímenes jurídicos para las cosas públicas. Será en este momento en el que se puede comenzar a hablar de una Administración Pública tal y como se percibe en la actualidad y, de ahí, que se produzca el nacimiento y desarrollo del Derecho Administrativo. Este fenómeno conlleva que se configure con detalle las normas rectoras del dominio público, originando así la institución de deslinde administrativo como forma especial y privilegiada de protección del patrimonio público.

Las legislaciones sectoriales desempeñan una labor reguladora de gran importancia, pues elaboran un régimen jurídico específico para cada clase de bien público. De las primeras disposiciones en materia forestal que aluden a la figura del deslinde, se puede citar la Ley de Montes de 1863³⁶. De igual modo, la primera mención del deslinde de carreteras se contiene en la Real Orden de 27 de mayo de 1846; de las aguas públicas terrestres, en la Real Orden de 29 de abril de 1860; de las vías pecuarias, en la Real Orden de 9 de junio de 1849 y de la zona marítimo-terrestre, en la Ley de Aguas de 1886³⁷. En lo que compete a la Administración central, no se entiende que exista un deslinde administrativo de los bienes privados del Estado con anterioridad a la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. No obstante, RIVERO YSERN referencia a la venta de Bienes Nacionales, pues en esta la Administración, previa reclamación, podía proceder a los deslindes que considerase oportunos³⁸.

³⁶ CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.) et al, *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho forestal y autonómico*, Aranzadi, Navarra (2005) Págs. 574-576.

³⁷ MENDOZA OLIVÁN, V. y GUAITA MARTORELL, A. *El deslinde de los bienes de la administración*, Tecnos, Madrid (1968) Págs. 83-98.

³⁸ RIVERO YSERN, E. *El deslinde...*, op. cit., Págs. 64-67.

2.2.1. CONCEPTO DE PATRIMONIO

Para desmarcar el deslinde administrativo de la acción de deslinde civil entre particulares, es necesaria, e incluso puede considerarse un presupuesto esencial para que pueda realizarse, la titularidad administrativa de uno de los bienes colindantes. A su vez, para hablar de tal dominio exclusivo, es preciso determinar qué objetos dentro del patrimonio de las administraciones son susceptibles de ser deslindados administrativamente.

Sobre los bienes patrimoniales o aquellos no destinados al uso público o fomento de la riqueza nacional, no es discutido que el derecho español les sanciona con rotundidad la facultad de deslinde en vía administrativa³⁹. Respecto a la Administración del Estado, tanto la Ley de Bases del Patrimonio del Estado de 1962 en su base V apartado tres, como en la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 en el artículo 14 y el Reglamento de Patrimonio del Estado de 1964 en sus artículos 36 y siguientes, establecen que procede la prerrogativa de deslinde respecto de los bienes patrimoniales. Asimismo, en el caso de las entidades locales, la Ley de Bases del Régimen Local de 1955 al igual que el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales del mismo año, en sus artículos 44 a 55, hacen referencia al deslinde de bienes de naturaleza patrimonial o privados.

En el caso de los bienes demaniales o aquellos afectos a un uso, utilidad o destino público, la legislación forestal ha servido como precedente para la articulación del deslinde administrativo sobre los bienes de dominio público, como puede ser la Ley de Montes de 1957, que introduce en su artículo octavo el concepto de *utilidad pública* al tratar el Catálogo de los Montes. Si bien en la Base V de la Ley de Bases de Patrimonio del Estado solo se tiene por objeto de deslinde los bienes inmuebles patrimoniales, la Ley del Patrimonio del Estado (que desarrolla dichos preceptos por autorización de la disposición final de esta primera) especifica en su artículo 17 que las disposiciones relativas al deslinde de bienes patrimoniales se aplicarán a aquellos de dominio público. Igualmente, el mencionado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, aplica indistintamente las disposiciones reguladoras del deslinde administrativo para bienes patrimoniales y bienes demaniales.

2.2.2. LA ACCIÓN DE DESLINDE ADMINISTRATIVO

A) Regulación

El deslinde administrativo se puede entender como una manifestación del régimen exorbitante y privilegiado de protección de los bienes públicos. Dentro de las prerrogativas que

³⁹ MENDOZA OLIVÁN, V., *El deslinde...*, *op.cit.*, Pág. 102.

salvaguardan la titularidad y posesión pública, tal y como se ha apuntado con anterioridad, el deslinde se desarrolla mediante la LPE, previa habilitación de la Ley de Bases de 1962.

En su artículo 14 se estipula que este podrá ser acordado de oficio o a instancia de los colindantes y que la aprobación, mediante resolución ejecutiva, compete al Ministerio de Hacienda. Seguidamente, el artículo 15 pone de relieve que una vez la aprobación sea firme, se podrá proceder, con intervención de los interesados, al amojonamiento. Sobre la inscripción de deslinde, el artículo 16 establece que en caso de estar la finca objeto de deslinde inscrita en el Registro de la Propiedad, también se procederá a registrar el deslinde administrativo debidamente aprobado.

B) Efectos según la jurisprudencia

La determinación de la naturaleza jurídica del deslinde administrativo ha sido ampliamente tratada, ya que en función a esta los efectos que producen variarán considerablemente. Para dar respuesta a esta cuestión conviene aludir a la existencia de tres tesis fundamentalmente. La primera de ellas entiende que se trata de un acto declarativo de estados posesorios, la segunda opta por entender que el deslinde en vía administrativa otorga la titularidad dominical y la tercera confiere al deslinde un valor constitutivo de demanialidad.⁴⁰

Mientras que las dos últimas fueron aceptadas mayormente en los estudios de derecho comparado, en concreto por la doctrina francesa e italiana, la postura predominante en España, tanto en la doctrina jurisprudencial del siglo XX como la propia legislación, se apoya en la primera. Si se cita materia forestal, la propia LM de 1957 en su art. 15.1 determina que declara con carácter definitivo el estado posesorio y, si se acude al art. 45.2 del RBEL de 1955, se habla de una declaración provisional de posesión de hecho.

Además, la propia jurisprudencia ha ido formulando que esta posesión de hecho se debe entender en el sentido de una tenencia efectiva (STS 10-6-1957), dejando al margen cualquier cuestión referente al derecho de propiedad (STS 23-6-1958) de tal forma que en el deslinde ni se prejuzgue la propiedad ni aun siquiera la posesión civil de los terrenos afectados (STS 7-2-1963). Por tanto, los pronunciamientos jurisprudenciales excluyen expresamente la tesis de titularidad dominical, pues declaran que el deslinde aprobado no podrá derivar en efectos que afecten a los derechos dominicales o posesorios y, por tanto, de índole civil (STS 26-6-1933) y que solo reflejan quién está de hecho utilizando de modo efectivo el terreno en ese momento (STS 20-6-1962)⁴¹.

⁴⁰ *Ibidem*. Págs. 119-143.

⁴¹ *Ibidem*. Págs. 143-157.

3. LA ACCIÓN DE DESLINDE EN EL RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL

3.1. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: EL ARTÍCULO 132

Para hablar de la prerrogativa de deslinde, conviene recordar la configuración del régimen jurídico de los bienes de la Administración y, además, como este se ha visto remodelado con la entrada en vigor de las disposiciones de la Constitución en 1978.

Uno de los rasgos más originales del Derecho español actual sobre los bienes de dominio público es que los conceptos y principios fundamentales en que se basa aparecen recogidos en el texto de la Constitución⁴². Así, el artículo 132 enuncia en su primer apartado que «la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación» y en su segundo apartado añade que *por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación*.

Además de esta referencia expresa a los bienes públicos, del enunciado del artículo 132 se desprenden una serie de consecuencias jurídicas que alteran o innovan el régimen jurídico que había configurado la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. La primera a la que se puede hacer alusión, es la clasificación de los distintos tipos de bienes que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas. Así, a tenor de lo expuesto en el artículo 132, son de titularidad pública los bienes de dominio público, los comunales, los bienes patrimoniales del Estado y el Patrimonio Nacional. A estos efectos, igualmente se entenderá agrupado el patrimonio de las Comunidades Autónomas, articulado mediante sus correspondientes Estatutos de Autonomía, y el patrimonio de los Entes Locales, previsto en los artículos 79 y 80 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. En todo caso, también se considera patrimonio público aquel perteneciente a los organismos y entidades públicas dependientes de todos los anteriormente citados.⁴³

Conviene mencionar dos supuestos excluidos de la consideración de patrimonio público pero que, en relación con algunos aspectos, inciden en el ámbito de actuación de las administraciones. Por un lado, se puede hablar de los montes vecinales en mano común. Estos se configuran en la Ley 55/1980 así como en los Estatutos de Autonomía de Galicia en su artículo 27.11 y en el Estatuto de Autonomía de Asturias en su artículo 11.1. Sobre el dominio de estos montes, la propia Ley del Parlamento Gallego de 10 de octubre de 1989 declara que no son de titularidad de las entidades públicas, si no de los vecinos integrantes

⁴² SÁNCHEZ MORON M. et al. *Los bienes públicos: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid (1997) Págs. 29-37.

⁴³ *Ibidem*, Pág. 29.

del grupo comunitario. No obstante, es cierto que la Administración ejerce funciones tuitivas sobre los montes vecinales como es la labor de investigación para poder proceder a la clasificación de estos y que gozan de una protección similar a la que la Constitución confiere de forma directa a los bienes públicos, es decir, de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad (véase subapartado 4.3.2. «Montes Vecinales en Mano Común»).

Por otro lado, se puede hablar de una categoría bastante extensa y heterogénea como son los bienes privados que, si bien tampoco son objeto de titularidad pública, revisten de un interés público. Este supuesto se puede entender articulado mediante disposiciones constitucionales como es el artículo 33.2, que manifiesta que la propiedad es delimitada por su función social, y el artículo 128.1, pues este declara que *toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*⁴⁴.

Otro aspecto que deriva de la redacción del artículo 132 es la reserva de ley para la regulación de la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado. A pesar de que no se menciona la propiedad autonómica, los Estatutos de Autonomía han ido estableciendo también de forma expresa dicha reserva de ley. En lo que compete al patrimonio local, pese a que no se configura una reserva de forma explícita, los aspectos esenciales de su régimen jurídico han sido regulados por normas de rango de ley, como es el caso de los artículos 79 a 82 de la Ley de Bases de Régimen Local y los artículos 76 a 87 del Texto Refundido en materia de Régimen Local.⁴⁵

Una nueva delimitación con gran relevancia que se extrae del artículo 132.2, es la designación expresa del Patrimonio Estatal (este es la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental), así como la habilitación a que el legislador pueda afectar otros tipos de bienes distintos a los descritos. No obstante, esta demanialización *ope legis* debe poseer una justificación objetiva, así lo ha puntualizado jurisprudencia como la STC 149/1991, ya que entiende que es evidente que, aunque la facultad del 132.2. no aparece acompañada de limitación ninguna, solo se puede ejercitar para «servir a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas». Además, si por tal declaración legal de demanialidad se viera privada la propiedad de bienes de naturaleza privada, deberá otorgarse la correspondiente indemnización en aplicación del artículo 33.1 de la Constitución.

⁴⁴ *Ibidem*, Pág. 30.

⁴⁵ *Ibidem*, Pág. 32.

Por último, puesto que el artículo 132.2 hace alusión única al patrimonio estatal, se plantea la cuestión de si tal posibilidad de declaración legal de demanialidad puede ejercitarse también respecto de bienes autonómicos y locales. Es en este marco en el que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional formula dos tipos de bienes: el demanio natural y el demanio instrumental. El primero de estos hace referencia a los supuestos mencionados, es decir, la demanialidad de los bienes fruto de disposición constitucional o de ley del Estado, integrándose en consecuencia únicamente dentro del patrimonio estatal. De esta forma, se le otorga la consideración de demanio artificial a aquellos que sean bienes singularmente afectados a un servicio público o producción de bienes en régimen de titularidad pública, pues la afectación de ese bien se encuentra íntimamente ligada a la gestión de unas actividades públicas específicas. Por tanto, la titularidad será de carácter accesorio, debiendo ser el legislador estatal o autonómico el que determine si estos pueden incluirse en el dominio público y en qué condiciones⁴⁶.

3.2. DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DOMINIO PÚBLICO

3.2.1. LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El deslinde de bienes del Patrimonio del Estado se regula por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, derogándose con su entrada en vigor, la Ley de Patrimonio del Estado de 1964. Así, esta ley implanta un régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, adecuado a los preceptos constitucionales sobre el dominio público introducidos en 1978.

A) Presupuestos

Las técnicas de tutela administrativa tienen por objeto la protección tanto de la propiedad (*ius possidendi*) mediante inventarios, catálogos, registros, servidumbres y limitaciones a colindantes, como la posesión (*ius possessionis*) ejercitando las facultades de investigación, deslinde, interdictos y desahucios. Estas últimas prerrogativas se confieren a través del artículo 41 de la LPAP y será el apartado b) el que articule la defensa de la Administración mediante la acción de «deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad».⁴⁷

El artículo 50, dotado de carácter de legislación básica en virtud de lo preceptuado en el

⁴⁶ *Ibidem*, Pág. 33-35.

⁴⁷ BERMEJO VERA J., *Derecho administrativo básico: parte especial Vol. II*, Thomson Reuters-Civitas, Navarra (2018) Págs. 374, 377.

artículo 149.1. 18º de la Constitución, decreta en su primer apartado que «las Administraciones públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación»

MENDOZA OLIVÁN separa los presupuestos generales para el deslinde (véase subapartado 1.2.2.«Presupuestos») y los específicos del deslinde administrativo⁴⁸. Entonces, referenciando los presupuestos generales que MENDOZA OLIVÁN agrupa, podemos listar, en primer lugar, la existencia de dos predios o fundos contiguos; en segundo lugar, la circunstancia de colindancia; y, en tercer lugar, la existencia de líneas divisorias que forman el perímetro delimitador de ambos.

A su vez, y en conexión con el mencionado artículo 50, los presupuestos específicos pueden resumirse en la confusión de las líneas divisorias entre ambos predios en colindancia, hasta tal punto de incertidumbre que no se puedan determinar sus límites inequívocamente⁴⁹. Otro supuesto indispensable y esencial para poder entender que procede el deslinde administrativo, es la existencia de una propiedad administrativa sobre uno de los dos predios colindantes, es decir, que lo que se pretende deslindar responda a una integración real del dominio público.

La razón radica en que la Administración, ostentando la titularidad dominical de una de las fincas, adquiere una posición jurídica privilegiada que dista de ser la misma que la de cualquier otro propietario particular. En otras palabras, MENDOZA OLIVÁN concluye que *la exclusividad de su dominio tiende institucionalmente a afirmarse por modos administrativos, implicando con ello la derogación de las normas comunes y la aparición subsiguiente de instituciones administrativas*⁵⁰.

B) Procedimiento

Las normas procedimentales relativas al deslinde se contienen en los artículos 50 a 54 LPAP. Además, conviene citar el contenido del artículo 136, pues este hace inflexión en que, para la enajenación de un bien, es preciso depurar previamente su situación física y jurídica, es decir, su delimitación mediante deslinde si se precisase y la inscripción del inmueble en el Registro de Propiedad si no lo estuviera. No obstante, el segundo párrafo procede a puntualizar que podrán venderse sin sujeción a lo dispuesto «bienes a segregar de otros de titularidad de

⁴⁸ MENDOZA OLIVÁN, V., *El deslinde...*, *op.cit.*, Pág. 77.

⁴⁹ *Ibidem*, Pág. 78.

⁵⁰ *Ibidem*, Pág. 78.

quien los enajene, o en trámite de inscripción, deslinde o sujetos a cargas o gravámenes, siempre que estas circunstancias se pongan en conocimiento del adquirente y sean aceptadas por éste». Otra disposición particular a tener en cuenta es la prohibición del artículo 50.2 LPAP, que se incluirá también las legislaciones autónomas y locales, de incoación de un procedimiento judicial de deslinde si se hubiera ya iniciado (y mientras dure) el procedimiento administrativo de deslinde.

Al momento de designar los órganos competentes para participar en el proceso de deslinde, el artículo 51 LPAP establece una dicotomía en función de si los bienes a delimitar son patrimoniales o demaniales. Por tanto, en lo que respecta a los bienes patrimoniales, ostenta capacidad para instarlo el Director General del Patrimonio del Estado y su instrucción corresponderá a los Delegados de Economía y Hacienda, mientras que dictará el Ministro de Hacienda la resolución del mismo (artículo 51.1). Por el contrario, si se trata de bienes demaniales, la incoación del procedimiento se acordará por el titular del departamento ministerial que los tenga afectados o al que corresponda su gestión o administración (artículo 51.2). De otro modo, si los bienes son propios de los organismos públicos o están adscritos a los mismos, la competencia se ejercerá por sus presidentes o directores (artículo 51.3).

El procedimiento, en armonía con el mandato del artículo 52 LPAP, deberá regularse reglamentariamente y bajo la sujeción de las normas que en este se describen. Sobre estas, se decreta que se podrá iniciar el proceso de oficio o a petición de los colindantes, en cuyo último caso serán a su costa los gastos generados, que se cobrarán vía de apremio, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos (art 52 a) LPAP). El acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará al Registro de la Propiedad, se publicará gratuitamente en el "Boletín Oficial del Estado" y en el tablón de edictos del ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar (todo ello sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión) y se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas (art. 52 b, c).

Se requiere además que la resolución por la que se apruebe el deslinde se dicte previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado. Asimismo, dicha resolución se dictará en un plazo máximo de dieciocho meses desde la adopción del acuerdo de iniciación, por lo que, en caso contrario, caducará el procedimiento y se procederá a su archivo. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente (art. 52 d), e) LPAP).

En virtud del citado artículo 52 LPAP, estos mismos preceptos procedimentales se ven complementados y extendidos en el Reglamento General de la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1373/2009 de 28 de agosto, en específico en sus artículos 61 a 67.

El artículo 61 de este Reglamento reproduce las estipulaciones competenciales del artículo 51 LPAP, al igual que los artículos 62 y 63 aluden al inicio del procedimiento (artículo 52.a LPAP) y las actuaciones registrales (artículo 52. b LPAP) que se deberán adoptar, a la vez que detallar el contenido mínimo que deberá abordar la memoria justificativa de deslinde (artículo 62.2. RPAP). Igualmente, el régimen de notificación y comunicación descrito en el artículo 52 letra c) LPAP respecto del acuerdo de iniciación, se ve plasmado de igual forma en el artículo 64 RPAP. Sobre la instrucción del procedimiento, el artículo 65 añade directrices sobre cómo deberá producirse el apeo, señalando que deberá asistir a este un técnico designado por el órgano instructor con título facultativo adecuado y los peritos que, en su caso, hubieren nombrado los interesados. Además, las referencias y cuestiones que deben recabarse en el acta se enumeran en el apartado tercero de dicho artículo.

Tras conferir un plazo de diez días a los interesados para que aleguen lo que crean conveniente a su derecho (artículo 65. 4 RPAP), a tenor de lo expresado en el artículo 52.d) de la LPAP, corresponderá al órgano instructor elaborar un informe razonado y proponer al órgano competente la resolución oportuna (si bien en el caso de los bienes patrimoniales de la Administración General, corresponderá a la Unidad de Patrimonio de la Delegación de Economía y Hacienda). Una vez que la resolución sobre el deslinde sea firme, se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad y a su comunicación de acuerdo con la normativa catastral, previa la práctica del correspondiente amojonamiento si ello fuera necesario (artículo 66 RPAP).

C) Efectos

En cuanto a sus efectos constitutivos⁵¹, puede considerarse una novedad relativamente próxima en el tiempo, impulsada por la pionera Ley de Costas de 1988, pues tradicionalmente la eficacia era meramente posesoria efectiva y no servía para constatar la propiedad (véase subapartado 2.2.2. «Efectos según la jurisprudencia») No obstante, se empieza a entender que el mero hecho de que la Administración empiece a deslindar obliga al colindante a demostrar su titularidad dominical sobre el fundo. En consecuencia, se puede afirmar que hay

⁵¹ BERMEJO VERA J., *Derecho administrativo...*, op.cit., Pág. 384.

un desplazamiento de la carga de prueba, agravado en definitiva por la presunción a favor de los bienes públicos, especialmente de los demaniales. Esta inversión de la carga probatoria se refuerza por la LPAP, ya que considera en su art. 53.2 que el deslinde aprobado definitivamente resulta «título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria». Además, el art. 53.1 aborda el supuesto de que el bien deslindado ya se hallase inscrito en el Registro de Propiedad. En ese sentido, enuncia que se *inscribirá igualmente el deslinde administrativo referente a la misma, una vez que sea firme*.

En definitiva, precisamente por estos efectos constitutivos y por su fuerza ejecutiva, la potestad de deslinde plantea un problema de su control jurisdiccional⁵². En resultado, las cuestiones litigiosas concernientes a la propiedad de los bienes se resolverán en el orden civil. Sin embargo, las controversias referidas al ámbito competencial y procedimental se plantearán y resolverán en la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Otra consecuencia resultante del ejercicio de deslinde en vía administrativa es la posibilidad de que existan sobrantes de deslindes de dominio público, así lo regula el artículo 54 LPAP. En este se confiere la posibilidad de desafectación de estos, en la forma prevista en el capítulo I del título III, con la presencia de un representante del Ministerio de Hacienda, si la competencia para efectuarlo no correspondiese a este departamento, así como la citación a la Delegación de Economía y Hacienda en cuya demarcación radiquen los bienes de que se trate (art. 54.2 LPAP) De igual modo, se extiende la facultad de que el Director General del Patrimonio del Estado podrá instar de los departamentos ministeriales y organismos públicos competentes el deslinde de los inmuebles demaniales, a efectos de determinar con precisión la extensión de éstos y la eventual existencia de terrenos sobrantes (art. 54.3 LPAP).

3.2.2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Con el fin de ejercitar el derecho de autonomía y autotutela administrativa, las distintas Comunidades Autónomas deberán aprobar sus respectivos Estatutos de autonomía. Asimismo, tendrán que contar con una Hacienda y un Patrimonio propio, enumerando todos los bienes que lo integran, junto con la regulación de su administración, defensa y conversación mediante la correspondiente Ley en cada comunidad⁵³.

De conformidad con las reglas atributivas de competencia, las facultades que podrán asumir las Comunidades autónomas se listan en el artículo 148.1 de la Constitución. Entre las que

⁵² *Ibidem*, Pág. 377.

⁵³ DÍAZ FUENTES A., *El deslinde civil*, op. cit., Pág. 140.

afectan al ámbito de los bienes de dominio público, se puede aludir a la competencia sobre ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1. 5º CE), a los montes y aprovechamientos forestales (148.1. 8º CE) y a los aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos, aguas minerales y termales (148.1. 10º CE).

Por tanto, en lo que refiere a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Asturias, enuncia en el artículo 43.1 aquellos bienes que se deben entender como propiedad del Principado, así como, en el apartado segundo del mismo artículo, la plena capacidad de administración que ostenta sobre estos. Del mismo modo, declara el apartado tercero del citado artículo 43 que *el régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado deberán regularse por una ley de la Junta General, en los términos del presente Estatuto*. En consecuencia, para desarrollar dicho régimen se dicta la Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias.

Las prerrogativas y medidas de protección y defensa del patrimonio del Principado se encuentran dentro del Título Primero Capítulo II de esta ley y, en especial, se confiere la potestad de deslinde administrativo en el artículo 11. Se estipula en su artículo 12 que el deslinde se llevará a cabo mediante procedimiento administrativo, con audiencia a los interesados, que podrá ser incoado de oficio o a instancia de los colindantes. Sobre la competencia para aprobar e iniciar dicho deslinde, cuando sea respecto de bienes patrimoniales comprendidos en el Inventario General, esta le pertenece al consejero de Hacienda, Economía y Planificación. No obstante, le corresponderá la facultad de deslinde a los titulares de las respectivas Consejerías sobre sus bienes patrimoniales, cuando estos hubiesen sido adquiridos para la satisfacción de fines particulares o estuvieren bajo su administración y custodia (artículo 13 LPAst). Así, similar al artículo 50.2 LPAP, se incluye también en el artículo 14 LPAst la prohibición de iniciar un procedimiento judicial de deslinde o la admisión interdictos sobre el estado posesorio de las fincas del Principado si se hubiese incoado con anterioridad un procedimiento administrativo de deslinde.

Acerca de aquellas competencias sobre bienes públicos que pueden ser asumidas a tenor del artículo 148 de la Constitución, se encuentra en el marco normativo del Principado de Asturias⁵⁴ legislación como la Ley 1/1994 sobre abastecimiento y saneamiento de aguas, la

⁵⁴ ARCE JANÁRIZ A., DUQUE VILLANUEVA J.C., (ed.), *Legislación básica del Principado de Asturias*, Tecnos, Madrid (2007) Págs. 291, 343, 357, 692 y 1233.

Ley 5/2002 sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento, la Ley 8/2006 de Carreteras y la Ley 3/2004 de Montes y Ordenación Forestal.

Relativo a esta última legislación de dominio forestal, la prerrogativa de deslinde administrativo se configura en el Título primero Capítulo II, en especial los artículos 22 a 26. Sus artículos 22, 23 y 24 regulan los aspectos de carácter procedimental del deslinde administrativo, destacando la existencia de dos vías de tramitación, siendo estas el procedimiento abreviado y el procedimiento ordinario. Procederá el abreviado para aquellos deslindes que se hallen incompletos o integrados por un expediente que, por su antigüedad, no reúna las características de fiabilidad y precisión exigidas (artículo 23.2 LMAst). Por el contrario, en los demás se tramitará por procedimiento ordinario, en el que se dictará resolución de aprobación en un plazo máximo de dos años contados desde la fecha de su inicio, aunque prorrogable un año más cuando concurren circunstancias que lo compliquen (artículo 24.4 LMAst). En ambos le corresponde la competencia para incoar el proceso al consejero con facultades en materia forestal y, en caso de ser iniciado a instancia de interesados colindantes, se precisa a los solicitantes el depósito del cincuenta por ciento del presupuesto que se fije, al igual que el compromiso de hacerse cargo del total posteriormente (artículo 22.2 LMAst).

Para finalizar, es preciso mencionar una disposición significativa dispuesta en el artículo 26.1 LMAst, pues en este se alude a la producción de efectos posesorios definitivos al declarar que «la aprobación del deslinde supone la delimitación del monte afectado y la declaración administrativa de su posesión a favor de la Administración titular del mismo».

3.2.3. LEGISLACIÓN LOCAL: LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y EL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

A) Procedimiento

En aplicación del artículo 149.1. 18º de la Constitución, por el que se faculta al Estado a fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, se redacta la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y, a su vez, a tenor de la disposición final primera de esta, se desarrolla en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio.

Entonces, se le atribuye a los Entes Locales la prerrogativa de proceder al deslinde de sus propios bienes a través del art. 4 d) de la LBRL y el art. 44 b) RBEL y cuya práctica se detalla y regula en los artículos 56 a 69, 72 y 73 del citado Reglamento. Esta potestad se concentra en la capacidad tanto de promoverlo como ejecutarlo (art. 56 RBEL) respecto a toda clase de

bienes (art.69.2 RBEL) entre la Corporación local y los propietarios particulares, con salvedad de los montes públicos catalogados (art.69.1 RBEL) dado que la competencia de ejecución pertenece a la Administración forestal. En tanto a los propietarios colindantes, cuando sus fincas fueran contiguas o estuvieran enclavadas con las de la entidad local, se les confiere la posibilidad de reclamar la práctica de deslinde administrativo (art.56.2 RBEL). A su vez, la práctica de deslinde se ciñe a aquellos dentro del ámbito de competencia local (artículo 56.1 RBEL) si bien se podrá exhortar a otras Entidades para que lo desarrollen cuando se encuentre fuera de su ámbito territorial (art.72 RBEL).⁵⁵ Una norma peculiar por reseñar, y en perfecta coherencia con el principio de la obligatoriedad de defensa de los bienes propios, es el impedimento del artículo 73 RBEL a las Corporaciones locales de allanarse a las demandas judiciales que afecten al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio⁵⁶.

Sobre el procedimiento, de los arts. 58 y 59 se desprende la exigencia de elaboración de una Memoria previa, así como el contenido mínimo que esta debe revestir. Una vez redactada dicha Memoria y acordado el deslinde, se notificará a los dueños o titulares de derechos sobre las fincas y, en adición, deberá anunciarse en el «Boletín Oficial» de la provincia y municipio y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, con los datos indispensables para su identificación y con sesenta días de antelación al inicio de la práctica (arts.60 y 61 RBEL) Practicado este régimen de notificaciones, se otorgará un plazo de presentación en el que los interesados podrán adjuntar cuantos documentos estimen oportunos como pruebas, acordando posteriormente la Corporación lo pertinente sobre lo aportado (arts. 62 y 63 RBEL) Sucesivo a esto, se procederá al apeo con los requisitos y en los términos que se detallan en el art. 64 RBEL, debiendo incorporarse al final de su práctica el acta y plano de la finca al expediente administrativo.

Como ya se ha recapitulado en la legislación estatal y autonómica, también se fija la prohibición del artículo 66 sobre el supuesto de que, iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá «instarse procedimiento judicial con igual pretensión ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas mientras no se lleve a cabo dicho deslinde».

Una vez se adopte un acuerdo resolutorio de carácter ejecutivo, se procederá al amojonamiento con intervención de los interesados (art. 67 RBEL) Por último, si la finca delimitada se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo ejecutado. En cambio, si la finca no se hallare inscrita, se procederá a la inscripción previa del título escrito adquisitivo de las misma, o a falta de este, de las

⁵⁵ DÍAZ FUENTES A., *El deslinde civil...*, op. cit. Págs. 135 y 136.

⁵⁶ *Ibidem*, Pág. 137.

certificaciones previstas en el artículo 36 de este Reglamento, registrándose, a continuación de dicho asiento, el correspondiente al deslinde debidamente aprobado (art. 68 RBEL).

B) Efectos

De la lectura del apartado primero del art. 56 RBEL, se deduce como requisito para iniciar la práctica de deslinde, la existencia de límites imprecisos o indicios de usurpación y, en conexión con el art. 57.1 RBEL, tales inexactitudes se pretenden resolver mediante operaciones técnicas de comprobación o, en su caso, de rectificación. Dichas actuaciones van encaminadas a demarcar la finca y declarar, tal y como prevé el art. 57.2 RBEL, la posesión de hecho de forma provisional. Sobre estos efectos, DÍAZ FUENTES⁵⁷ apunta que el alcance del deslinde practicado por las Corporaciones locales es, por tanto, «muy inferior al del deslinde jurisdiccional, que no está sujeto a provisionalidad y fija el espacio sobre el que se proyecta el derecho de dominio de cada colindante».

Frente a la resolución ejecutiva de deslinde, el art. 65 RBEL precisa que solo se podrá impugnar en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de que la jurisdicción ordinaria pueda conocer sobre aquellos que hagan valer sus derechos si los estimasen lesionados. No obstante, la doctrina jurisprudencial en pronunciamientos como la SAP Pontevedra 10-11-1995⁵⁸, ha concluido que el recurso contencioso-administrativo podrá entablarse por cuestiones formales, como son los defectos competenciales o procedimentales, mientras que las discrepancias referidas al dominio serán llevadas a la jurisdicción civil y atenderán a los preceptos recogidos en los artículos 385 al 387 del Código Civil.

La STS 24-3-1983, ante la oposición al enjuiciamiento en la jurisdicción civil sobre el contenido del deslinde, argumentando que los bienes en cuestión están destinados a un servicio público, declara que «no hay exceso de jurisdicción (...) porque sin desconocer las facultades de la Administración en general para delimitar y deslindar sus propiedades, a los efectos de declarar provisionalmente su posesión de hecho, es claro que esas mismas normas ponen límites lógicos y jurídicos a su propia competencia (...) hasta el punto de que, no alcanza la prerrogativa de elaborarse un título jurídico de propiedad a su favor (...) a los predios colindantes, cuyos titulares podrá reclamar la propiedad, no afectada por la mera actividad delimitadora en el ámbito administrativo (...) y porque (...)mal podría(...) privilegiarse a la Administración en el sentido de legitimar una decisión unilateral sujeta a una controversia de derecho privado»⁵⁹.

⁵⁷ *Ibidem*, Pág. 136.

⁵⁸ *Ibidem*, Pág. 137-138.

⁵⁹ *Ibidem*, Pág. 137.

4. EL DESLINDE EN LAS DISTINTAS LEGISLACIONES SECTORIALES

4.1. INNOVACIONES DE LA ACTUAL LEY DE COSTAS

4.1.1. REGULACIÓN

La Ley 22/1988 de Costas y el Reglamento de Costas de 2014 aprobado por el Real Decreto 876/2014 de 10 de octubre contemplan el deslinde como la potestad administrativa de fijación, sobre la realidad natural, de los límites de dominio público marítimo-terrestre. Este deslinde es siempre una potestad de la Administración Central del Estado, así se deriva del artículo 132 CE (véase subapartado 3.1. «Constitución Española de 1978: el artículo 132») y reitera en los artículos 11 y 110 a) de la LC, por lo que el dominio público marítimo-terrestre forma parte de lo entendido como demanio natural⁶⁰.

En interpretación *sensu stricto* del artículo 11LC, el objeto del deslinde marítimo-terrestre es verificar su límite interior, por lo que se busca constatar sus fines hacia la parte interna, es decir, terrestre. Esto implica la exclusión de toda delimitación hacia el mar territorial, la plataforma continental o la zona económica exclusiva, ya que estos se fijarán a través de otro tipo de procedimiento.⁶¹

Este ámbito objetivo coincide con lo descrito en el artículo 18.1 RC, pues expresamente configura que «determinará siempre el límite interior del dominio público marítimo-terrestre (...) Cuando el mencionado límite interior no coincida con el de la ribera del mar, se fijará en el plano, en todo caso, el de esta última, además de aquel». No obstante, sobre el amojonamiento, procede a puntualizar en el apartado segundo que *solo reflejará el límite interior del dominio público*. Así, dado que la ribera del mar existe en la propia línea de contacto entre la tierra y mar, es un bien marítimo que deberá reflejarse en el deslinde, además de que constituye el referente para fijar servidumbres de tránsito y protección, así como la zona de influencia (artículo 23, 27 y 30 de la LC respectivamente)⁶².

Sobre esta cuestión, HORGUÉ BAENA considera que la LC no solo confiere a la Administración estatal dicha potestad, si no que impone la necesidad de delimitar el dominio público-terrestre en todo el litoral, es decir, «que exista en cada punto de las costas un deslinde conforme a la nueva determinación de los bienes marítimos» Sin embargo, asegura que la mayor dificultad para llevar esto a término es la falta de fijación de plazos para deslindar

⁶⁰ HORGUÉ BAENA C., *El deslinde de costas*, Tecnos, Instituto de Derecho Público "García Oviedo", Madrid. Págs. 293, 294 y 296.

⁶¹ *Ibidem*. Pág. 296.

⁶² *Ibidem*. Pág. 297, 298.

todo el litoral, a diferencia del mandato de la antecesora LC de 1969 que lo establecía en cinco años (si bien este tampoco fue cumplido)⁶³.

Tanto el artículo 11 LC como el artículo 12.1 LC atribuyen a la Administración General del Estado la práctica de deslinde sobre costas y, en especial, el artículo 20.4 RC determina que le competirá al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a través del Servicio Periférico de Costas. Además, también se le requiere a este Servicio una serie diligencias previas de incoación, como es la realización de una propuesta de delimitación provisional del dominio público y de la zona de servidumbre de protección, por lo que deberá efectuar actuaciones tendentes a verificar en una primera aproximación sus extensiones y límites. Esta propuesta, reflejada en el correspondiente plano acompañado de cuantas fotografías y datos sean necesarios para su justificación, se elevará a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar que ordenará su incoación si así lo estimara pertinente (artículo 19.3 RC)⁶⁴.

Por otro lado, de la redacción del artículo 12.1 LC se desprende que el procedimiento de deslinde también podrá ser instado a petición de cualquier interesado, en cuyo caso será objeto de tramitación preferente e imponiéndose como única carga a aquel particular el abono de las tasas correspondientes (19.2 RC)⁶⁵.

En lo que compete a los requisitos de incoación, la providencia de iniciación del expediente deberá contener explícitamente cuál es el espacio en el que se enmarca la operación de deslinde. Si bien no se establece la necesidad de emitir una Memoria justificativa, esta delimitación espacial se articulará mediante los planos provisionales mencionados con anterioridad, así como los planos y las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de los inmuebles afectados (artículo 12.5 LC y 21.2 RC). De igual modo, en desarrollo del mandato contenido en el artículo 12.5 LC, el artículo 21.2. a) RC dispone la exigencia de publicación del anuncio de incoación del expediente *en el Boletín Oficial de la Provincia, en su propio tablón de anuncios y en un diario de los de mayor circulación en la provincia, así como en la sede electrónica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con el fin de que, en el plazo de un mes, cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas.* A tenor del

⁶³ *Ibidem*. Pág. 300 y 303.

⁶⁴ *Ibidem*. Pág. 328, 329.

⁶⁵ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde de costas*, Marcials Pons: Ediciones jurídicas, Madrid (1994) Pág. 39.

artículo 12.2 LC y 21.1. RC también se procederá a la notificación personal de la apertura a los propietarios colindantes y personas que acrediten la condición de interesados.

Este acto de incoación con el que se da apertura al procedimiento administrativo deviene una serie de efectos, como son la habilitación a la Administración del Estado para realizar o autorizar, incluso en terreno privado, trabajos de toma de datos y apeos necesarios, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean procedentes por los daños y perjuicios causados (artículo 12.3 LC) y la suspensión de autorizaciones y conexiones en el dominio público y en la zona de servidumbre de protección (artículo 12.5 LC). También faculta la adopción de otras medidas cautelares, como es la posibilidad de solicitud al Ayuntamiento de suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde (artículo 21.2 b) RC)⁶⁶.

Dentro ya de la fase de instrucción, el carácter preceptivo del trámite de información pública se instrumenta en al artículo 21.2 a) RC con el fin de que en el plazo de un mes *cualquier interesado pueda comparecer en el expediente, examinar el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la de servidumbre de protección y formular las alegaciones que considere oportunas*. Por tanto, su finalidad difiere de la pretendida en la fase de audiencia, ya que, al no requerir en sentido técnico la condición de interesado, se habilita la participación de cualquier persona. En este aspecto, sobre este trámite de audiencia, cabe señalar que tanto el artículo 12.2 LC como el artículo 21.1 RC determinan con carácter preceptivo la necesidad de que sean oídos los propietarios colindantes y demás personas que acrediten la condición de interesados⁶⁷.

En aplicación del artículo 115 a) LC, le compete al Municipio la información del inicio de la práctica de deslinde y, conforme al artículo 21.1 b) RC y 12.2 LC, esta se extiende a las Comunidades Autónomas. El Servicio Periférico emitirá un informe que contendrá una copia de los planos de emplazamiento y la delimitación probable del dominio y la zona de servidumbre de protección. Además, se entenderá que este es favorable si no se expide en el plazo requerido de un mes, sobre lo que Horgué Baena añade que tal previsión *está dirigida a no retrasar la continuación del procedimiento ya que dicho informe no tiene carácter vinculante*⁶⁸. Asimismo, cuando el deslinde afecte al dominio público portuario estatal, se remitirá el expediente de deslinde, antes de su aprobación, al Ministerio de Fomento para que en el plazo de dos meses emita un informe sobre las materias que afecten a sus competencias

⁶⁶ HORGUÉ BAENA C., *El deslinde...*, *op.cit.* Pág. 336-340.

⁶⁷ *Ibidem.* Pág. 350-351.

⁶⁸ *Ibidem.* Pág. 343-344.

y, en caso de discrepancia entre ambos Ministerios sobre el deslinde del dominio público portuario, decida el Consejo de Ministros (artículo 12.2 segundo párrafo LC y 21.5 RC).

Tras estos trámites, y con el objetivo de señalar la delimitación provisional del demanio marítimo, se procederá al apeo, pudiendo levantar acta el Servicio Periférico si, de acuerdo con el artículo 22 RC, citan con *una antelación mínima de diez días, conjuntamente o agrupados por tramos del deslinde, a los propietarios que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y los colindantes, individualmente o a los representantes de las comunidades de propietarios cuando estuvieran constituidos, y a los que hayan acreditado su condición de interesados personándose en el expediente, así como al Ayuntamiento y a la comunidad autónoma correspondientes*. Por tanto, este llamamiento va dirigido a permitir a los interesados comprobar, bien según el examen de los planos bien en atención a las características del terreno, si la Administración se ha ajustado a los criterios identificativos de los bienes de dominio marítimo. Así, dispondrán de un plazo de quince días para formular alegaciones y proponer motivadamente una delimitación alternativa si mostrasen disconformidad (todo ello al margen del trámite preceptivo de audiencia).

Será preciso también, pues así se desprende de los artículos 12.4 LC y 22.2 c) RC, la notificación al Registro de la Propiedad del «acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área a deslindar y de la relación de propietarios, interesando la certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los propietarios incluidos en el expediente y de cualesquiera otras que colinden(...)». Dicha certificación de dominio habrá de expedirse en el plazo de un mes, prorrogable hasta un máximo de dos meses por causa justificada y previa petición del registrador de la propiedad.

De igual forma, con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el Registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique los elementos listados en los artículos 21.3 RC y 12.4 LC. Asimismo, se podrá solicitar al registrador que proceda a la expedición de otra certificación de dominio en la mencionada nota marginal, si durante la tramitación del expediente se tuviera conocimiento de la existencia de nuevas fincas registrales afectadas por el deslinde no incluidas en la primera certificación (artículo 23 RC).

La fase de instrucción se ve finalizada con la formulación por el Servicio Periférico de Costas de un proyecto de deslinde y el acta de replanteo que, conforme al artículo 24 RC, se entiende como una propuesta de resolución con todas las actuaciones necesarias para que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente tenga todos los datos de juicio para resolver

y, en su caso, aprobar el expediente de deslinde mediante orden ministerial (artículo 24.3 RC)⁶⁹.

Estos elementos justificativos son: una memoria (con descripción de las actuaciones practicadas e incidencias producidas y con justificación de la línea de deslinde propuesta), los planos topográficos con el trazado de la línea de deslinde y las delimitaciones indicadas debidamente recogidas en los planos catastrales, el pliego de condiciones para el replanteo y posterior amojonamiento del deslinde y un presupuesto estimado (24.1 RC). Igualmente, el artículo 24.2 RC estipula que se deberán cumplir las instrucciones técnicas que, en su caso, se aprueben por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, incluyendo los modelos de hitos de deslinde y de otras señales o referencias.

No obstante, cabe señalar que la instrucción no se habrá cerrado en el caso de que se produjera una modificación sustancial del deslinde provisional primeramente presentado respecto del proyecto final, pues se prevé la apertura de un nuevo periodo de información pública y de audiencia en los términos y respecto de todas las personas y organismos ya mencionados en la primera fase de información (artículo 25 RC).

Completados tales trámites, la orden ministerial por la que se aprueba el deslinde y, en consecuencia, que concluye el procedimiento administrativo, deberá reflejar el contenido requerido en el artículo 26 RC, es decir, los planos que permitan georreferenciar en la cartografía catastral el límite interior del dominio público marítimo-terrestre (así como el de la ribera del mar cuando no coincida con aquel) y la geolocalización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes (26.1 RC) Esto permitirá dar paso a la acción de amojonamiento por la que, mediante hito o señales, se identifique físicamente sobre el terreno el límite interior perimetral del dominio marítimo-terrestre (13.1LC y 30.4 RC).

La notificación de la resolución de deslinde se practicará en un plazo máximo de veinticuatro meses a computar desde la fecha de publicación del acuerdo de incoación del expediente de deslinde (12.1LC y 19.1 RC) y se realizará a los propietarios y colindantes que se encuentren incluidos en el dominio público marítimo terrestre y a quienes hayan comparecido en el expediente acreditando su condición de interesados, así como a la comunidad autónoma, al ayuntamiento, al Catastro y al Registro de la Propiedad (26.2 y 26.3 RC). Además, el régimen de publicación se practicará en el «Boletín Oficial del Estado», si bien no incluirá necesariamente los planos del deslinde siempre que se indique el modo en que estos son accesibles (26.3 segundo párrafo RC).

⁶⁹ *Ibidem*. Pág. 351.

4.1.2. EFECTOS

A) Jurídico-materiales y registrales

El artículo 13.1 LC dispone que *el deslinde aprobado, al constatar la existencia de las características físicas relacionadas en los artículos 3, 4 y 5, declara la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al amojonamiento y sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados*. Esta redacción es trascendental pues rompe el principio tradicional anterior y ya no se configura como una mera actividad delimitadora sino también como una operación calificadora y, consecuentemente comporta, tras la comprobación de su identidad de bienes marítimos, la declaración de naturaleza demanial⁷⁰.

Esta innovación de la LC, reproducida en el artículo 30.1 RC, sirve como punto de inflexión para las demás legislaciones sectoriales puesto que ahora la norma otorga una fuerza *erga omnes* al acto de deslinde, basándose en la declaración legal de que cualquier bien que reúna los caracteres definidos en la norma (es decir, los citados en los artículos 3, 4 y 5 LC) será de naturaleza demanial. Por tanto, para la LC es inherente la presencia de determinados caracteres físicos o naturales en los bienes y la naturaleza jurídica demanial, determinantes no solo de la naturaleza física de los terrenos marítimos, sino que igualmente conllevarán la declaración de demanialidad que para ellos ha previsto la norma⁷¹.

Paralelamente a esta potestad calificativa, surge como correlato lógico que la titularidad de estos bienes demaniales solo pueda ser el Estado. Por ello, y en consonancia con la opinión de HORGUÉ BAENA⁷², la LC convierte al acto de deslinde en un título que materializa el dominio sobre un espacio concreto del litoral (según la categoría que se ha calificado previamente) para mostrarse así como *la primera medida dirigida a proteger la integridad física y jurídica del demanio marítimo*. Este nuevo valor que se ha conferido al deslinde ha generado una gran controversia, pues los Tribunales civiles siempre se han venido considerado los únicos competentes para hacer pronunciamientos sobre titularidades en discusión ya que, a excepción de la institución de expropiación forzosa, la propiedad privada queda salvaguardada frente a cualquier actuación de la Administración por el orden civil.

En este sentido, se puede entender que la conversión del deslinde en un título de propiedad estatal tiene por objeto el hacer prevalecer la naturaleza demanial del bien frente a cualquier situación jurídica que se manifieste contraria. Así, el deslinde se erige como un título

⁷⁰ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde...*, *op.cit.* Pág. 42.

⁷¹ HORGUÉ BAENA C., *El deslinde...*, *op.cit.* Págs. 368-370.

⁷² *Ibidem.* Pág.370.

probatorio cuando la Administración busque ejercitar alguna medida propia del régimen jurídico de los bienes demaniales, de tal forma que su eficacia general sirva como fundamento o cobertura para tales actuaciones. No obstante, esto no implica o excluye el control de los Tribunales sobre la legitimación de dicha declaración, ya que estos podrán ejercer su control comprobando si resulta correcta la identidad atribuida al bien marítimo, así como su naturaleza y titularidad demanial⁷³.

Además, también conlleva dejar de entender los efectos posesorios derivados del deslinde como efectivos o de hecho (véase subapartado 2.2.2 «Efectos según la jurisprudencia») sino que, con la introducción del artículo 13, este estado posesorio se manifiesta en consecuencia a la titularidad o del derecho que se confiere, es decir, atañe al *ius possidendi* y no al *ius possessionis*. Por tanto, al establecer la LC que el deslinde aprobado ostenta la eficacia de declarar la posesión a favor del Estado, dicha posesión definitiva se verá amparada por este título al punto de que tal situación posesoria deberá respetarse y que la Administración titular podrá reprimir la posesión por terceros que no esté permitida por el régimen jurídico del dominio público⁷⁴.

Esto lleva a hablar de la supresión del límite más importante oponible a la Administración, es decir, las inscripciones registrales. El tratamiento registral que efectúa la LC reviste de especial complejidad y polémica ya que el artículo 8 LC prescribe que carecen de todo valor obstativo las inscripciones amparadas por el Registro de Propiedad frente a la condición demanial de los bienes marítimos. Por ende, los artículos 13.1 LC y 30.1 RC, a excepción de la protección enunciada en el artículo 1 LH, reflejan a la resolución de deslinde como un instrumento que enerva la protección defensiva del registro, inoperante así el principio de fe pública registral sobre situaciones como los supuestos del artículo 34 LH⁷⁵.

También los artículos 13.2 LC y 31.1 RC también le confieren fuerza para rectificar situaciones registrales contradictorias a la titularidad demanial proclamada en el deslinde, contraviniendo la tradicional salvaguarda de los Tribunales sobre la cancelación de asientos sobre derechos de dominio⁷⁶, para ahora seguir el procedimiento contenido en el artículo 31.2 RC. De igual modo, se habilita la inmatriculación de los bienes de dominio público marítimo conforme a los artículos 13.2 LC y 31.4 RC.

⁷³ *Ibidem*. Pág. 371.

⁷⁴ *Ibidem*. Pág. 372.

⁷⁵ *Ibidem*. Pág. 373-374.

⁷⁶ *Ibidem*. Pág. 375.

B) Jurídico-procesales

La LC ha dado un giro copernicano al planteamiento procesal en esta materia, ya que hay un cambio en el sistema de distribución de la carga impugnatoria, pues este se ve invertido y pasa a recaer sobre el que se considera perjudicado, especialmente en relación con las titularidades registrales. En tal aspecto, se ha apuntado que el deslinde, existan o no titularidades inscritas, ostenta eficacia suficiente para fundar la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, de tal forma que ahora deberá ser el particular que se oponga quien accione ante los Tribunales su derecho. Todo ello opera con independencia de la pretensión que se esgrima o el orden jurisdiccional ante el que la residencie⁷⁷. Igualmente, el deslinde aprobado acarreará implícitamente el levantamiento de las medidas cautelares practicadas con ocasión al trámite en el sentido del artículo 30.2 RC, así como la cancelación de las notas marginales practicadas en el Registro de la Propiedad (30.2 RC).

Los preceptos recogidos en los artículos 13 y 14 LC, al igual que el 32 RC, evidencian que la LC no se aparta del sistema de fiscalización jurisdiccional basado en la concurrencia del orden civil y contencioso-administrativo, ya que mantiene el conocimiento de los Tribunales civiles sobre las pretensiones ejercitadas en las acciones civiles (si bien estas prescriben a los cinco años a computar desde la aprobación) Esto quiere decir que se podrá acudir simultánea, alternativa o sucesivamente a la esfera contencioso-administrativa o civil en función del fundamento en que se apoye la pretensión. Si bien la LC no establece expresamente el reparto objetivo entre ambas jurisdicciones, como se ha apuntado en el subapartado 3.2.1. «Efectos», se entiende que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el enjuiciamiento de las infracciones formales o procedimentales, mientras que a la jurisdicción civil se le reserva el conocimiento de los derechos civiles sobre el dominio público deslindado⁷⁸.

El principal problema que plantea esta dualidad jurisdiccional es que las distintas pretensiones pueden verse sustanciadas sobre un idéntico motivo. Cuando se pretende en el orden contencioso-administrativo un pronunciamiento de nulidad y en la jurisdicción civil la emisión de una sentencia que declare la titularidad privada por improcedencia de una titularidad estatal, ambos *petitum* se esgrimen contra una misma causa: la incorrecta identificación del bien como marítimo-terrestre. Por tanto, puede devenir en que dos sentencias que enjuician un mismo hecho, como lo es la base fáctica del deslinde sobre la que se asienta la titularidad estatal, resulten contradictorias, sin poder ser respaldadas por las garantías de litispendencia o cosa juzgada puesto que existe independencia de ambas jurisdicciones⁷⁹.

⁷⁷ *Ibidem*. Pág. 402.

⁷⁸ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde...*, *op.cit.* Pág. 64.

⁷⁹ HORGUÉ BAENA C., *El deslinde...*, *op.cit.* Pág. 422-423.

Será jurisprudencia como la STC 158/1985 donde se formulen criterios a aplicar. Esta doctrina asienta que, ante la existencia de una primera resolución firme dictada por un orden jurisdiccional, los otros órganos judiciales que conozcan del mismo asunto deberán asumirlos como ciertos. Esto no debe entenderse como una aceptación mecánica ni de primacía, sino que, para garantizar la tutela judicial efectiva, el otro orden que conoce oficialmente en segundo lugar y ostenta una apreciación diferente, deberá motivar y exponer las razones por las que a su juicio su decisión no contradice la primera. No obstante, en el supuesto hipotético de que se emitieran dos sentencias simultáneas contradictorias sobre unos mismos hechos, no existe cauce procesal en la justicia ordinaria para evitarlo e incluso dificulta el recurso de amparo al no infringir en sentido estricto la tutela judicial efectiva por la independencia entre las dos jurisdicciones⁸⁰.

La doctrina mayoritaria se inclina a propugnar un sistema de unidad jurisdiccional residenciable en lo contencioso-administrativo. Sobre tal propuesta, HORGUÉ BAENA⁸¹ entiende que es el más adecuado para controlar la actividad administrativa debido a su especialización y que en la actualidad no existen razones que denoten su incompetencia para enjuiciar cuestiones civiles, pues sus tribunales se encuentran insertos en el Poder Judicial bajo el mismo estatuto que el resto de los órdenes. Igualmente, para GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ⁸² el criterio para residenciarse en lo contencioso-administrativo es, sencillamente, el de la naturaleza jurídico-pública del asunto litigioso. También sobre esto DÍAZ FUENTES⁸³ cita pronunciamientos como la STS 13-6-2007 donde se considera necesaria *lege ferenda* la existencia de un único cauce y jurisdicción, pero que, *lege data*, se ha de admitir la coexistencia de ambas vías de momento, debiendo especificarse su correcta extensión y límites.

Además, BERMEJO VERA⁸⁴ ya había abordado esta problemática criticando que esta dicotomía judicial que obedece a criterios materiales es inservible para responder al reto de una plenitud jurisdiccional sobre los actos administrativos y que, el hecho de que se afecte al ámbito privado de la propiedad no implica que la mejor salvaguarda resida en el orden civil, citando como muestra de ello el pleno control jurisdiccional contencioso-administrativo de la institución de expropiación forzosa. Asimismo, tras su extenso análisis, concluye que no cree que haya inconvenientes serios para admitir que los Tribunales contencioso-administrativos

⁸⁰ *Ibidem*. Pág. 428-429.

⁸¹ *Ibidem*. Pág. 433-434.

⁸² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *El deslinde...*, *op.cit.* Pág. 71.

⁸³ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op. cit.* Pág. 169.

⁸⁴ BERMEJO VERA J., "El Enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales", en *Revista de Administración Pública* núm. 83, 1977, Págs. 190-191.

son perfectamente competentes para hacer declaraciones dominicales públicas con carácter definitivo y que *el dominio público quedaría así mejor protegido, contando, claro está, con una Administración reivindicante, ágil y dispuesta para evitar la usurpación de dependencias demaniales que ha adquirido, por unas o por otras causas, caracteres realmente graves*⁸⁵.

4.2. LEGISLACIÓN DE AGUAS, CARRETERAS, VÍAS PECUARIAS Y DEMÁS NORMATIVA SECTORIAL

El dominio público hidráulico se regula por la Ley de Aguas de 2001 y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986. A efectos de deslindar, se tendrá por objeto lo que el artículo 2 L. Aguas constituye como dominio hidráulico, atendiendo como elementos coadyuvantes, además del álveo o cauce natural del río, a la línea que hubiera practicado el Servicio Periférico de costas sobre la desembocadura del mar y demás condiciones topográficas existentes (artículos 4 y 240.2 y 240.3 RDPH).

El deslinde del dominio público hidráulico corresponde a la Administración General del Estado mediante los Organismos de Cuenca (artículos 95.1 L.Aguas y 240 RDPH) y cuyo procedimiento se ordena en los artículos 241 y 242 RDPH, destacando la posibilidad de iniciación por acuerdo de incoación del Organismo (que podrá a su vez autorizar incluso en terrenos privados, acompañado de la indemnización que proceda, los trabajos necesarios para la fijación del tramo) o instancia de interesados, debiendo en este último caso sufragar los gastos que se deriven de la tramitación⁸⁶.

En ratificación de los efectos otorgados por la Ley de Costas respecto al deslinde marítimo, tanto los artículos 95.2 L. Aguas como el 242.1 ter RDPH atribuyen no sólo la posesión, sino la titularidad dominical a favor del Estado, pudiendo proceder al amojonamiento y constituyendo título suficiente para rectificar inscripciones contradictorias del Registro de Propiedad (con la intervención del titular registral y conforme a la LH) e inmatriculación cuando la Administración estime conveniente (artículo 95.3 L.Aguas y 242.2, 3, 4 ter RDPH). Igualmente obedece a un sistema dual de jurisdicción atribuyéndole al orden civil la decisión sobre las acciones civiles que se ejerciten, que a su vez son susceptibles de anotación preventiva en el Registro (242.2 ter segundo párrafo RDPH).

La Ley 37/2015 de Carreteras atribuye la competencia para deslindar sus bienes objeto de regulación al Ministerio de Fomento, deviniendo unos efectos consonantes con las anteriores legislaciones sectoriales, como es la declaración de la titularidad dominical a favor de la

⁸⁵ *Ibidem*. Pág. 192.

⁸⁶ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op. cit.* Pág. 157.

Administración del Estado, y sujetos a lo estipulado en el Reglamento General de Carreteras de 1994. Igualmente, en el caso del dominio público pecuario, es decir, las vías de paso de ganado, el artículo 8 de la Ley de Vías Pecuarías de 1995 preceptúa unos efectos idénticos para el deslinde, si bien en este caso tanto la posesión como la titularidad demanial declaradas son a favor de la Comunidad Autónoma donde resida el bien deslindado. En lo respectivo al dominio público ferroviario, la Ley 38/2015 del sector público ferroviario encomienda en su artículo 27.2 las acciones protectoras de dominio público a los administradores generales de infraestructuras ferroviarias en los términos y efectos que la LPAP otorga a la Administración General del Estado.

Por último, al tratar el dominio público minero, encontramos una regulación particular del deslinde. Esto quiere hacer referencia a que el deslinde en sentido estricto, tanto en la Ley 22/1973 de Minas como en la Ley 34/1998 del sector de Hidrocarburos, no se identifica como tal, sino que sería más adecuado afirmar que, de acuerdo con la naturaleza y elementos que integran a los bienes mineros, se articula a través de las potestades de investigación y clasificación. Esto obedece al hecho de que el sistema previsto en la Ley de Minas supedita la obtención del título jurídico legitimador del uso privativo del mineral (esto quiere decir, la concesión) a la previa demostración de su existencia (a diferencia de lo examinado en las legislaciones sectoriales anteriores) para lo que se exige la tenencia de una autorización administrativa, en otras palabras, del permiso de investigación. De este modo, el deslinde se entendería como la traducción sobre el terreno de lo que sobre la actividad investigadora y exploradora vaya a desarrollarse. Por esto mismo, tampoco existe en este supuesto afirmación alguna sobre la titularidad dominical de la Administración, sino que comporta una declaración preventiva y condicionada al supuesto incierto de que el mineral en cuestión exista⁸⁷.

4.3. PARTICULARIDADES DEL DESLINDE FORESTAL

4.3.1. MONTES PÚBLICOS

A) Procedimiento

El deslinde de montes ciertamente es una de las figuras más señeras de toda la historia evolutiva del Derecho forestal, ya que el trato que le ha dispensado tradicionalmente a esta institución refleja su importante labor como instrumento protector del régimen jurídico de los montes. Tanto es así, que autores como HORGUÉ BAENA afirman que *puede considerarse*

⁸⁷ MENDOZA OLIVÁN, V., *El deslinde...*, *op.cit.* Pág. 98-99.

*que la regulación del deslinde de montes ha constituido el cuerpo normativo más completo que sobre esta potestad haya existido en nuestro Derecho, hasta el punto de llegar a conformar en cierta medida el derecho común en la materia*⁸⁸.

Actualmente, esta materia se dispone en la Ley 43/2003 de Montes y desarrolla en el Reglamento de Montes de 1962, sobre aquellos montes de titularidad pública enunciados en el artículo 11.2 LM. Estos son los pertenecientes al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las Entidades Locales y a otras de derecho público. Sobre estos, tanto el procedimiento a seguir como la atribución de competencia varían en función de si el monte en cuestión se halla catalogado o no. A estos efectos, se tendrán por catalogados aquellos montes que la Comunidad Autónoma donde radiquen haya inscrito en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública por reunirse alguno de los criterios del artículo 13 LM (artículo 16.2 LM).

Así pues, en tanto a los montes no catalogados, si estos responden a titularidad estatal y autonómica, se ajustan al procedimiento que cada una de las respectivas Administraciones determine para ellos (artículo 21.3 primer párrafo LM). Sobre aquellos de titularidad local, dado que las corporaciones locales carecen de potestad normativa al respecto, el procedimiento de deslinde se dará con arreglo a la legislación estatal o autonómica que les sea otorgada⁸⁹. Por otro lado, el procedimiento de los montes catalogados será estipulado por las Comunidades Autónomas (véase subapartado 3.2.2. «Legislación autonómica: El Principado de Asturias»), si bien cuando la titularidad sea estatal se requerirá un informe preceptivo de la Abogacía del Estado (21.3 segundo párrafo LM).

Sobre la regulación procedimental que despliega el RM, se posibilita, bajo la concurrencia de los presupuestos necesarios para todo deslinde administrativo, la incoación de oficio por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial o a instancia de las entidades propietarias o de los colindantes (artículo 80 RM). Todas las actuaciones necesarias, inclusive la redacción de una Memoria justificativa, del Ingeniero Jefe del Servicio Forestal se listan en los artículos 82 a 88 RM, destacando la posibilidad de que este ordene la división del procedimiento de deslinde en dos fases. En caso afirmativo, se procederá a la notificación y publicación en los términos de los artículos 89.2 y 90 RM respectivamente, seguido del amojonamiento provisional (92 RM).

La segunda fase procedimental requerirá de la práctica del régimen de publicidad previsto en el artículo 96 por edictos con el contenido mínimo enumerado en el artículo 97 y la consiguiente citación de las partes de conformidad con lo estipulado en los artículos 98 y 99.

⁸⁸ CALVO SÁNCHEZ, J. (coord.) et al, *Comentarios sistemáticos...*, op. cit. Pág. 607.

⁸⁹ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, op. cit. Pág. 147.

Posteriormente, se procederá al apeo (artículos 108,109,115,116,117 RM) y a la finalización del procedimiento mediante la orden ministerial resuelta por el Ministerio de Agricultura (126,127, 134 RM) seguido del consiguiente amojonamiento conforme a los artículos 138 a 148 RM.

En consideración a la competencia, designa el artículo 21.1 que «los titulares de los montes públicos, junto con la Administración gestora en los montes catalogados, gozarán de la potestad de deslinde administrativo de sus montes». De tal modo, si bien le corresponde la llevanza del Catálogo a las Comunidades Autónomas, el Estado tendrá la gestión de sus montes, ya sean catalogados o no (7.3. a) LM). Igualmente le corresponde a las CCAA la competencia que se hubieran atribuido a través de sus estatutos de autonomía y a los Entes Locales la gestión de sus montes no catalogados en el marco legislación básica del Estado y las CCAA (artículo 9.a LM) e incluso catalogados cuando así se lo confiriese la legislación autonómica pertinente (9.b LM)⁹⁰.

Además, el artículo 79 RM dispone que estas atribuciones competenciales se articularán mediante la Administración gestora sobre los montes catalogados, así como los que no estén catalogados si las entidades públicas así lo solicitaran (cabe matizar que la LM hace coincidir la expresión «Administración gestora» con lo anteriormente expresado como «Administración forestal»⁹¹).

B) Efectos

En primer lugar, la resolución aprobatoria de deslinde pone término a la vía administrativa (128 RM) y, como aspecto diferenciador sobre las demás legislaciones sectoriales tratadas, preceptúa de forma expresa en los artículos 128 y 129 RM el sistema de control dual de jurisdicciones en base a los diferentes petitum que pretenda la parte actora.

Otra particularidad que es relevante resaltar es el contenido de los apartados 4 y 5 del artículo 21 LM, pues configuran los criterios que el órgano competente ha de tener en cuenta para aprobar la práctica de deslinde, como son los documentos acreditativos o situaciones de posesión cualificada que avalen la titularidad y los gravámenes existentes, otorgando únicamente valor y eficacia para el acto de apeo a los títulos de dominio inscritos en el Registro de Propiedad o aquellos que resulten semejantes. Se admite, cuando así sea necesario, la rectificación de errores materiales a tenor del artículo 134 RM.

⁹⁰ *Ibidem*. Pág. 147.

⁹¹ CALVO SÁNCHEZ, J. (coord.) et al, *Comentarios sistemáticos...*, *op. cit.* Pág. 609.

Con base en estos supuestos, el deslinde comportará la posesión definitiva del monte público deslindado (artículo 132 RM y 21.8 LM) a reserva, en su caso, de lo que resulte del juicio ordinario declarativo de propiedad si este se hubiese iniciado. De igual modo, la facultad de inmatriculación y cancelación de asientos del Registro de Propiedad quedan subordinadas a la protección que confiere el artículo 34 LH, de tal forma podrán prevalecer aún si son contrarias al resultado del deslinde (132 1º y 2º RM).

En conclusión, lo verdaderamente relevante de esta doctrina posesoria de montes no es tanto lo que se afirma como lo que se rechaza, lo que significa en negativo, es decir, el impedimento de que la Administración se pronuncie sobre la titularidad. Así, la acción de deslinde sobre montes, sobre demás normas sectoriales, es la única cuyos efectos no inciden sobre el ámbito de dominio e incluso cuyos efectos posesorios están condicionados a las propias exigencias derivadas del poder jurídico de la Administración sobre la salvaguarda que el Registro comporta de la propiedad ya inscrita según el 34 LH⁹².

4.3.2. MONTES VECINALES EN MANO COMÚN

De la lectura literal del artículo primero de la Ley 55/1980 de Montes Vecinales en Mano Común, se pueden concebir como aquellos que revisten de una naturaleza especial por pertenecer a agrupaciones vecinales, en su calidad de grupos sociales, que vengán aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos. Por tanto, se tratan de montes de titularidad privada que excepcionalmente disponen que la Administración podrá asumir el proceder a su deslinde y amojonamiento. Esta autorización se refleja tanto en la legislación estatal en el artículo 14.1. LMVMC, como en la autonómica en los artículos 11.4 y 25 de la Ley gallega 13/1989.

No obstante, ambas legislaciones ofrecen esta facilidad, por su importancia social, siempre que previamente hayan sido clasificados como tales, es decir, la clasificación del monte como vecinal no implica el deslinde. Sobre el procedimiento a seguir, se remite al ya estipulado para los Montes de utilidad pública y en lo que respecta a la legislación gallega, la competencia se confiere a la Consejería de Agricultura de forma gratuita, si bien su previa clasificación corresponde al Jurado Provincial de Clasificación (11.4 y 11.1 Ley 13/1989 de MVMC)⁹³.

La mayor singularidad que presenta el deslinde administrativo de los MVMC es la capacidad de elección de tramitación por la vía del deslinde civil o del deslinde administrativo y, por

⁹² *Ibidem*. Págs. 614-615.

⁹³ DÍAZ FUENTES, A., *El deslinde...*, *op. cit.* Pág. 150.

consiguiente, configuración del sistema fiscalizador de su control jurisdiccional y la naturaleza de los efectos que estos acarrear.

Estos peculiares aspectos parten de que estos montes, por su naturaleza característica, se encuentran en la órbita del derecho civil, de tal modo que artículos como 3 y 13 a) Ley 13/1989 del Parlamento Gallego o, de aplicación supletoria en Galicia, el artículo 10. 9º LMVMC, los somete a las acciones de dominio de la jurisdicción civil, sin constreñir a las comunidades titulares a pasar por deslindes administrativos. De este modo, sobre su control jurisdiccional, DÍAZ FUENTES extrae del artículo 13 a) de la Ley 13/1989 que «claramente le confiere acción ante los tribunales civiles, no solo aparte, sino incluso en contra de una resolución administrativa»⁹⁴.

Consecuentemente, en este supuesto se ofrece una duplicidad de vías de actuación, la acción de deslindar civil y la administrativa, pero sin resultar equivalentes. Esto quiere decir que el deslinde administrativo de los MVMC constituye otra facilidad para ellos que se les confiere a sus propietarios, si bien no es de recorrido necesario. Esta configuración dispensa de forma inmediata un alcance y efectos distintos a los tratados previamente sobre el deslinde en vía administrativa.

Esto es así ya que, sobre el deslinde administrativo, tal y como se ha tratado en el subapartado anterior, el deslinde forestal de montes públicos únicamente determina efectos posesorios. Si, por el contrario, se acudiese a los criterios reguladores del deslinde de la propiedad civil (véase subapartado 1.2.4. «Efectos») serían de aplicación los artículos 384 a 387 CC. Por tanto, se presentan dos clases de deslinde que no resultan ni equivalentes ni intercambiables, pues el deslinde en vía jurisdiccional civil es una potestad derivada del dominio que se destina a demarcar incluso la propiedad, determinando así su contorno o límites, con unos efectos de firmeza idénticos a los reconocidos a las sentencias judiciales sobre el fondo de la controversia⁹⁵.

⁹⁴ *Ibidem*. Pág. 151.

⁹⁵ *Ibidem*. Pág. 153.

5. CONCLUSIONES

PRIMERA: El deslinde civil ciertamente se articula como una potestad excluyente y protectora del derecho real de propiedad, cuya función delimitadora obstaculiza cualquier tipo de perturbación por terceros no propietarios ante límites imprecisos. Si bien su finalidad, a diferencia de la reivindicatoria, no es la recuperación y discusión sobre el dominio, se puede entender que, para que la demarcación practicada adquiera virtualidad práctica, afecta tanto a la órbita de la propiedad como de la posesión y, con independencia de la vía de tramitación, otorga efectos *erga omnes* de cosa juzgada.

SEGUNDA: Aunque históricamente hayan existido figuras como los censores en el derecho romano, alcaldes con potestades sancionadoras en la Edad Media o corregidores y pesquisidores en la Edad Moderna, la configuración del deslinde administrativo tal y como actualmente se concibe surge de la mano de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 junto con la Ley de Bases de Régimen Local de 1955. Además, la LPE plasma tajantemente unos efectos posesorios de hecho o efectivos y la jurisprudencia resultante descartaba expresamente las teorías constitutivas de demanialidad y declarativas de dominio del deslinde.

TERCERA: La entrada en vigor del artículo 132 CE acarrea una remodelación del régimen jurídico de los bienes de dominio público, desde la designación expresa de bienes y la habilitación de declaraciones *ope legis* hasta la formulación de prerrogativas y acciones protectoras de dominio. Entre estas últimas, los efectos que deviene el deslinde se innovan tanto por la LPAP, que otorga una rotunda titularidad dominical estatal y preferencia registral, como en las leyes autonómicas que ahora podrán regular sus bienes permitidos por el artículo 148.1. 5º, 8º y 10º CE y, en el ámbito local, la LBRL y el RBEL que le confieren efectos posesorios en forma de declaración provisional. De igual forma, estas leyes encomiendan el desarrollo pormenorizado de los aspectos procedimentales preceptivos y las distintas fases de tramitación al Reglamento General del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2009 y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986.

CUARTA: Entre todas las legislaciones sectoriales existentes, la LC comporta sobre el deslinde del dominio marítimo-terrestre unas innovaciones tan originales como polémicas, pues le confiere a los bienes deslindados la declaración de demanialidad y titularidad dominical estatal, efectos posesorios definitivos y la potestad de inmatriculación, así como la cancelación o rectificación de asientos contradictorios del Registro de Propiedad. Consecuentemente, se produce una inversión de la carga del sistema impugnatorio y una dualidad jurisdiccional entre el orden civil y contencioso-administrativo en función del *petitum*

requerido, para así evidenciar doctrinal y jurisprudencialmente, ante el reto que esta dualidad supone, la potencial necesidad *lege ferenda* de unificación y encomienda exclusiva del enjuiciamiento a la última de estas dos jurisdicciones.

QUINTA: Sobre estos efectos promulgados por la LC y seguidos mayormente por las demás legislaciones sectoriales, como pueden ser la Ley de Aguas o la Ley de Carreteras, la LM adopta una postura contraria y más consonante con la tradicional eficacia que se le ha dotado, no solo al deslinde de Montes Públicos, si no al deslinde en vía administrativa en términos generales. Entre los efectos que la LM enuncia, se destaca: la determinación de la posesión definitiva, a reserva del resultado del juicio que se pronunciase sobre la propiedad, la subordinación en cuanto a la inmatriculación, inscripción y corrección de asientos registrales a la protección que confiere el artículo 34 LH y el expreso mandato de enjuiciamiento de sus cuestiones litigiosas al sistema de dualidad jurisdiccional civil y contencioso-administrativo.

SEXTA: En aplicación del artículo 148.1. 8º CE se habilita a las CCAA la regulación de sus propios montes y aprovechamientos forestales, dando lugar, consecuentemente, a la aprobación de normativa como la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal del Principado de Asturias. Además, en lo referente a los Montes Vecinales en Mano Común, si bien estos son de titularidad privada, se faculta, tanto en la LMVMC estatal de 1980 como en la LMVC gallega de 1989, la posibilidad de deslindar tanto civil como administrativamente, atribuyéndole los efectos que estén así previstos en el CC y la LM respectivamente.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBALADEJO, M.** *Derecho civil*, Edisofer, Barcelona (2009).
- ARCE JANÁRIZ A., DUQUE VILLANUEVA J.C., (ed.),** *Legislación básica del Principado de Asturias*, Tecnos, Madrid (2007).
- BERMEJO VERA J.,** *Derecho administrativo básico: parte especial Vol. II*, Thomson Reuters-Civitas, Navarra (2018).
- BERMEJO VERA J.,** “El Enjuiciamiento jurisdiccional de la Administración en relación con los bienes demaniales”, en *Revista de Administración Pública* núm. 83, 1977.
- BORRELL Y SOLER, A. M.,** *El dominio según el Código Civil español*, Bosch, Barcelona (1948).
- CALVO SÁNCHEZ, L. (coord.) et al,** *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Estudios de Derecho forestal y autonómico*, Aranzadi, Navarra (2005).
- DÍAZ FUENTES, A.** *El deslinde: civil y administrativo*, Bosch, Barcelona (2009).
- DÍEZ-PICAZO, L.** *Fundamentos del derecho civil patrimonial VI: derechos reales*, Thomson-Civitas, Navarra (2012).
- DÍEZ-PICAZO, L., y GULLÓN, A.** *Sistema de derecho civil: Derecho de cosas*, Tecnos, Madrid (1977).
- DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A.** *Sistema de derecho civil: Derechos reales en general, posesión, propiedad, el registro de la propiedad*, Tecnos, Madrid (2016).
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.,** *El deslinde de costas*, Marcials Pons: Ediciones jurídicas, Madrid (1994).
- GRIMALT SERVERA, P.** *El deslinde entre particulares*, Aranzadi, Navarra (2001).
- GUARDIOLA M. A., CHICO y ORTIZ J. M, ROCA JUAN J.** *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales*, **ALBALADEJO M.** (Dir.), Edersa, Madrid (1990).
- HORGUÉ BAENA C.,** *El deslinde de costas*, Tecnos, Instituto de Derecho Público “García Oviedo”, Madrid (1995).
- LACRUZ BERDEJO J.L. et al.** *Elementos de derecho civil III.: Derechos reales*, Dykinson, Madrid (2009).
- LASARTE, C., y LEONSEGUI GUILLOT, R. A.** *Curso de Derecho Civil Patrimonial*, Tecnos, Madrid (2017).
- MANRESA Y NAVARRO J.M. et al.** *Comentarios al código civil español*, Reus, Madrid (1976).
- MENDOZA OLIVÁN, V. y GUAITA MARTORELL. A.** *El deslinde de los bienes de la administración*, Tecnos, Madrid (1968).
- PRATS ALBENTOSA, L.** *Deslinde y reivindicación: criterios distintivos en la Doctrina y la Jurisprudencia*, Tirant Lo Blanch. Valencia (1990).

RIVERO YSERN, E. *El deslinde administrativo*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, Sevilla (1967).

SÁNCHEZ MORÓN. et al. *Los bienes públicos: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid (1997).

SERRANO ALONSO, E., y SERRANO GÓMEZ, E. *Manual de derecho civil: Curso I, Plan de Bolonia*, Edisofer, Madrid (2016).

VILALTA, A. E. *Expediente de deslinde y acción de deslinde y amojonamiento*, Bosch, Barcelona (2005).

ANEXO DE LEGISLACIÓN

Real Orden de 27 de mayo de 1846.

Real Orden de 9 de junio de 1849.

Real Orden de 29 de abril de 1860.

Ley de Montes de 24 de mayo de 1863.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria.

Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953.

Decreto de 27 de mayo de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales.

Ley de 8 de junio de 1957 de Montes.

Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes.

Ley 89/1962, de 24 de diciembre, de bases del Patrimonio del Estado.

Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley del Patrimonio del Estado.

Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1032/1964, de 15 de abril.

Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Constitución española de 1978.

Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común.

Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común.

Ley 1/1991, de 21 de febrero, de Patrimonio del Principado de Asturias.

Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias.

Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal.

Ley 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras.

Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.