

# DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE DESLINDE DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

**SUMARIO:** 1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.—2. CARÁCTER JURÍDICO DEL DESLINDE DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.—3. COMPETENCIA: A) Para disponer su realización. B) Para aprobar el deslinde practicado.—4. CASOS EN QUE PROCEDE PRACTICAR EL DESLINDE: A) Artículo 1.º del Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos. B) Efecto del acto ordenador de la práctica del deslinde.—5. PROCEDIMIENTO PARA EFECTUAR EL DESLINDE: A) Tramitación. B) Trámite de audiencia al interesado. C) Efecto de las actuaciones de deslinde practicadas en forma legal.—6. APROBACIÓN DEL DESLINDE: A) Actitud de la Administración en el supuesto de que se hayan alegado títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad. B) Actitud de la Administración en el supuesto de que en el expediente de deslinde no se hayan alegado títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad.—7. IMPUGNACIÓN DEL DESLINDE: A) Motivos de la impugnación. B) Impugnación fundada en el primero de los indicados motivos. C) Impugnación fundada en la circunstancia de que en el título inscrito de una finca se dice, sin referencias concretas, que ésta linda con el mar.—8. CUESTIONES RELATIVAS A LA PROPIEDAD DE TERRENOS AFECTADOS POR EL DESLINDE: A) Competencia para resolver estas cuestiones. B) Partes. C) Supuesto de que el proceso sea iniciado a instancia de la Administración. D) Supuesto de que el proceso sea iniciado a instancia de los particulares.

## 1.—CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

Se considera zona marítimo-terrestre, según el artículo 1.º de la Ley de Puertos, «el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean. Esta zona marítimo-terrestre se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas».

Según la sentencia de 5 de febrero de 1960, en la definición de zona marítimo-terrestre contenida en el artículo 1.º de la Ley de Puertos «están claramente configuradas las playas».

Las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de junio y 20 de noviembre de 1959, y 2 de enero y 5 de febrero de 1960, aluden a la indicada definición legal de dicha zona, resaltando su carácter de dominio público, toda vez que el mismo artículo declara que es de dominio nacional y uso público la zona marítimo-terrestre.

Es tan peculiar para esta zona su carácter demanial, que la sentencia de 26 de noviembre de 1963 considera que las expresiones «zona marítimo-terrestre» y «terrenos de dominio nacional y uso público» poseen idéntico significado, y, por tanto, es igual referirse a la zona que a su cualificativo jurídico, ya que la cosa por ello no varía.

## 2.—CARÁCTER JURÍDICO DEL DESLINDE DE LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

Este deslinde tiene por objeto materializar con carácter ejecutivo la extensión del dominio público.

La Administración, cuando procede al deslinde de la zona marítimo-terrestre, lo mismo que al de cualquier otro bien de dominio público, actúa usando de facultades atribuidas al *ius imperii*, es decir, investida de sus prerrogativas de poder, entre las cuales es importante el llamado «privilegio de la decisión ejecutoria», según el cual —y en palabras del Consejo de Estado, en consulta 5.127, de 14 de diciembre de 1949— los «actos administrativos que contengan declaraciones referentes a la existencia y límite de los propios derechos de la Administración, son ejecutivos sin necesidad de una previa revalidación judicial, pudiendo imponer la Administración tal declaración incluso por la vía de hecho», y quedando el conocimiento judicial para una eventual revisión de la validez y regularidad de esa declaración administrativa, efectuada *a posteriori* de su pronunciamiento y ejecución, cuando el administrado afectado insiste en su pretensión contraria, instrumentándola como una impugnativa». «De ahí que en el deslinde de tales bienes la Administración pueda resolver unilateralmente y hacer efectiva por acción de oficio esa resolución».

En este sentido son significativas las siguientes sentencias:

La de 30 de enero de 1958: «El deslinde del terreno de dominio público es atribución privilegiada de la Administración, y de carácter ejecutivo, en cuanto el deslinde implica una determinación de la extensión del propio dominio público, atendiendo a que a la Administración incumbe privativamente todo lo concerniente a la existencia de la utilidad pública en presencia del bien común, cuya representación ostenta *erga omnes*.»

La de 24 de junio de 1959: «Correspondiendo al Ministerio de Obras Públicas, con arreglo al artículo 1.º del Reglamento de Puertos, disponer se practique el deslinde y amojonamiento de la expresada zona en los puntos donde se presuma que existen usurpaciones o donde por cualquier motivo lo estime necesario, lo cual no viene sino a aplicar concretamente la posibilidad del ejercicio de la acción de oficio en la práctica del deslinde del dominio público, según sostiene la doctrina jurídico-administrativa, no podía en principio ser anulada la Orden recurrida a instancia de los que se estimen agraviados en derechos civiles, a reserva de hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria.»

En cuanto a su eficacia, el deslinde determina los límites de la zona marítimo-terrestre, declarando su posesión a favor de la Administración, sin prejuzgar las cuestiones relativas a la propiedad particular, que corresponden a los Tribunales ordinarios.

Sentencia de 22 de mayo de 1961: «Los deslindes administrativos de esta clase de zonas no resuelven más que un problema de límites, es decir, la determinación de hasta dónde llegan éstos, sin poderse hacer declaraciones sobre derechos de propiedad particular, porque tal facultad es propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.»

Sentencia de 12 de noviembre de 1962: «Que no prejuzgando el deslinde administrativo otra cosa que la posesión de la zona deslindada en favor de la Administración, pero no la propiedad que puedan alegar terceros...»

### 3.—COMPETENCIA.

#### A) *Para disponer su realización.*

Las sentencias de 4 de febrero de 1931, 24 de junio de 1959, 20 de noviembre de 1959, 2 de enero de 1960 y 12 de noviembre de 1962 declaran que «corresponde al Ministerio de Obras Públicas, con arreglo al artículo 1.º del Reglamento de Puertos, disponer que se practique el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre».

Por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de octubre de 1957 se faculta a la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas para autorizar la incoación de los expedientes de deslinde cuando éstos sean solicitados a instancia de los Servicios de dicho Ministerio o por Centros dependientes de otros Departamentos ministeriales, y al Inspector Regional e Ingeniero Jefe de Puertos de la provincia, cuando el deslinde sea solicitado a instancia de los particulares, como propietarios de terrenos colindantes, o como peticionarios de aprovechamientos de terrenos de la zona marítimo-terrestre que no sean de carácter temporal.

#### B) *Para aprobar el deslinde practicado.*

La competencia corresponde al Ministerio de Obras Públicas, debiendo adoptar la forma de Orden Ministerial. Esta competencia puede ser delegada expresamente en la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas.

La resolución emanada de dicho Centro directivo, sin la indicada delegación, no causa estado en la vía gubernativa.

En este sentido, la sentencia de 4 de febrero de 1931: «El expediente de deslinde y amojonamiento no está terminado en vía gubernativa por resolución firme en ella que cause estado, puesto que no ha sido resuelto por el Ministerio de Fomento, única autoridad competente que podía efectuarlo, según preceptúa la Ley, y

en consecuencia, a ella debió elevarse el expediente de deslinde para su resolución en el estado que entonces mantenían las diligencias y actuaciones respectivas.»

A esta conclusión llega la citada sentencia, después de plantearse en un Considerando anterior la cuestión de «si los deslindes de la zona marítimo-terrestre con fincas de particulares, como el que motiva esta resolución judicial, deben ser aprobados por el Ministerio de Fomento en virtud de la oportuna Real Orden, o basta un acuerdo de la Dirección General de Obras Públicas, por el cual se realice su aprobación». Señalando seguidamente que «de lo preceptuado en el artículo 1.º del Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos se deduce por modo inconcuso que los referidos deslindes han de ser aprobados por Real Orden del Ministerio de Fomento».

#### 4.—CASOS EN QUE PROCEDE PARTICIPAR EL DESLINDE.

A) *Estos casos se recogen en el artículo 1.º del Reglamento para ejecución de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y son los siguientes:*

a) En los puntos donde se presume que existen usurpaciones o donde por cualquier motivo lo estime necesario el Ministerio de Obras Públicas (sentencias de 4 febrero 1931, 24 junio y 20 noviembre 1959 y 2 enero 1960).

b) Con carácter obligado, para el otorgamiento de concesiones que no sean de carácter temporal y potestativo respecto de las hechas por tiempo menor de un año (sentencia de 20 noviembre 1959).

c) Cuando lo soliciten los propietarios de los terrenos colindantes, obligándose a sufragar los gastos que origine la operación.

#### B) *Efecto del acto ordenador de la práctica del deslinde.*

Tal acto no vulnera por sí ningún derecho administrativo de los posibles interesados en el expediente.

Sentencia de 28 de junio de 1954: «Tal acto administrativo, ordenado por la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas y ratificado por la recurrida Orden, dictada por el Ministerio de Obras Públicas, no vulnera por sí derecho administrativo alguno preestablecido a favor del Ayuntamiento recurrente, pues si la Administración, por consecuencia del nuevo deslinde, se apropia de terrenos que tal Municipio estimase le correspondían, a virtud de los derechos para él nacidos por consecuencia de precedentes deslindes, entonces sería cuando por tal nuevo acto administrativo habría resolución, que podría tener carácter de definitiva, y que si no se ajustaba a las disposiciones regladas reguladoras de la apropiación, determinaría el nacimiento de acción contencioso-administrativa a favor del Ayuntamiento.»

## 5.—PROCEDIMIENTO PARA EFECTUAR EL DESLINDE.

A) *Tramitación.*

Sentencia de 4 de febrero de 1931: «A tenor de lo preceptuado en el artículo 1.º del Reglamento para la ejecución de la Ley de Puertos..., dichas operaciones se llevarán a cabo con arreglo a las disposiciones vigentes o a las que en adelante se dicten para el deslinde o amojonamiento de los terrenos de dominio público, dando intervención en ellas a la Autoridad de Marina.»

La Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de octubre de 1957 contiene las normas para la tramitación de estos expedientes.

B) *Trámite de audiencia al interesado.*

La omisión de este trámite no debe estimarse motivo de anulación si no produce indefensión a los interesados. Se entiende que no existe tal indefensión si éstos acudieron al trámite de información pública.

Así, la sentencia de 22 de noviembre de 1956: «Los recurrentes acudieron a la información pública presentando los títulos justificativos de los derechos que alegan, y a virtud del nuevo plazo concedido por la Orden de... presentaron otros escritos, acompañados de la correspondiente documentación, y por ello ha de rechazarse igualmente la argumentación fundada en falta de audiencia a los interesados, ya que todos éstos pudieron alegar y alegaron cuanto estimaron pertinente a la defensa de su derecho, y presentaron las pruebas justificativas de sus alegaciones, por lo que no se produjeron omisiones que supusieran indefensión de los actores; y es bien sabido que, conforme a reiterada y conocida jurisprudencia de esta Sala, el no haberse oído a los interesados en los expedientes administrativos, en determinado momento de la tramitación de los mismos, no debe estimarse motivo de anulación de las actuaciones, si dicha falta no les produjo indefensión.»

C) *Efecto de las actuaciones de deslinde practicadas en forma legal.*

Vinculan a la Administración de tal forma, que no se puede abrir un nuevo expediente para el mismo deslinde, mientras el que se tramita no haya sido resuelto por el Ministerio de Obras Públicas.

Sentencia de 4 de febrero de 1931: «Mientras no se resolviera por la única autoridad competente para ello el primitivo expediente de deslinde y amojonamiento, cuyas actuaciones se practicaron en legal forma..., nunca pudo ordenar válidamente la Administración que se abriera un nuevo expediente con igual objeto y finalidad, para prescindir, en definitiva, de los elementos de juicio obrantes en aquél y atenerse a los aportados en el segundo, porque ello resulta contrario a todos los principios generales y reglas conteni-

das en el derecho sustantivo y adjetivo relativas a esa clase de deslindes.»

6.—APROBACIÓN DEL DESLINDE.

A) *Actitud de la Administración en el supuesto de que se hayan alegado títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad.*

La Administración en este caso tiene que respetar el estado posesorio creado al amparo de los indicados títulos.

Sentencia de 30 de enero de 1958: «Cuando se oponen títulos amparados en la legitimidad registral a favor de particulares, a la Administración no le es dado desconocerlos.»

Sentencia de 12 de noviembre de 1962: «Corresponde al Ministerio de Obras Públicas practicar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre, sin otra oposición que la derivada de una inscripción registral.»

Sentencia de 22 de noviembre de 1956: «La Administración debe respetar el derecho de los titulares de bienes inscritos, ya que esta situación supone en vía gubernativa un impedimento legal para una reivindicación administrativamente llevada a cabo, esto es, sin intervención de los Tribunales de Justicia.» «Esta doctrina es en un todo conforme a la contenida en las sentencias de esta Sala de 20 de enero y 24 de febrero de 1913 y 14 de diciembre de 1923, según las cuales la Administración en los deslindes no puede alterar el estado posesorio, ni aun en el supuesto de presunción de que los bienes puedan ser de la propiedad del Estado; y se acomodan también los razonamientos de la presente sentencia a lo resuelto en las sentencias de 11 de enero de 1918 y 28 de junio de 1930, que establecieron la doctrina de que en los deslindes administrativos ha de respetarse la posesión de terrenos considerados como pertenecientes a particulares, mientras no recaiga sentencia firme de los Tribunales civiles, declaratoria de ser esos bienes de propiedad del Estado o de las Corporaciones administrativas.»

a) *Fundamentos de esta obligación de respeto a la posesión derivada de inscripción registral.*

Según las sentencias de 22 de noviembre de 1956, 30 de enero de 1958, 24 de junio de 1959 y 5 de febrero de 1960, las razones de esta obligación son las siguientes:

a') La presunción legitimadora que aparece enunciada en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

b') El artículo 1.º de la misma Ley, al declarar que los asientos practicados en los libros del Registro de la Propiedad, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos por esta Ley.

c') El artículo 1.290 del Código civil, al disponer que las presunciones que la Ley establece dispensan de toda prueba a los favorecidos por ella.

b) *Excepciones a esta obligación.*

a') Cuando no resulta clara la identificación de la propiedad registrada con el terreno que la Administración considera como de dominio público.

Sentencia de 5 de febrero de 1960: «Si bien el recurrente presentó en la vía administrativa testimonio del Registro de la Propiedad de hallarse inscrito a su nombre el terreno que considera la Administración pertenece a la zona marítimo-terrestre..., no aceptando el Ministerio de Obras Públicas la identificación de la propiedad de la entidad actora con el terreno que la Administración considera como de dominio público, no hay posibilidad de aplicar el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria..., como otras veces tiene aplicado esta Sala, en caso de clara identificación de la propiedad arrojada, debidamente inscrita en el Registro correspondiente, pues entonces se reconocería la posesión de la misma, ya que, con arreglo al artículo 38 de dicha Ley, así se ha de estimar, respecto del que tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales.»

b') Cuando la inscripción registral invocada no produzca efectos frente a terceros.

Sentencia de 7 de julio de 1960: «De la documentación obrante en el expediente aparece... que la inscripción a favor de aquellos señores del exceso de cabida... tuvo lugar en enero de 1951, más de año y medio después de iniciado el aludido expediente, y se efectuó al amparo del procedimiento permitido por el artículo 205 de la Ley Hipotecaria, hallándose, en consecuencia, sujeta a la limitación establecida en el artículo 207 de la propia Ley, conforme al cual las inscripciones obtenidas en aplicación del artículo 205 no pueden perjudicar a tercero hasta después de los dos años siguientes a las fechas de las mismas, plazo que no había transcurrido cuando la Comisión de deslinde denegó, en cuanto al susodicho exceso de cabida, la pretensión del recurrente... De lo que queda expuesto, claramente se deduce que la Orden recurrida..., al aprobar el deslinde practicado, no desconoció derechos amparados por una inscripción registral, toda vez que la invocada por el actor no produciría, según el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, efectos frente a tercero en la fecha en que la Comisión de deslinde decidió no tenerla en cuenta.»

A *sensu contrario*, la sentencia de 12 de noviembre de 1962: «Pero habiendo una inscripción registral por un medio muy anterior a los dos años prevenidos por el artículo 20 de la Ley Hipotecaria para que surta efecto respecto de terceros desde la fecha de la inmatriculación, es la recurrente quien tiene la posesión.»

c') Cuando, sin otras referencias concretas, el título indica que la finca linda con el mar. (Véase 7, C).

c) *Diversas formas de cumplir esta obligación.*

a') Aprobando el deslinde únicamente respecto de los terrenos con relación a los cuales no se formularon reclamaciones basadas en títulos inscritos en el Registro de la Propiedad.

Sentencia de 22 de noviembre de 1956: «De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.º, 38, segundo párrafo; 40, 41 y 82 de la Ley Hipotecaria, los demandantes gozan de la presunción legitimadora, que aparece enunciada en dicho artículo 38..., y, por tanto, el deslinde no debió ser aprobado por el Ministerio de Obras Públicas en su totalidad, como lo hizo la Orden recurrida, sino sólo respecto de las fincas y terrenos con relación a los cuales no se formularon reclamaciones.»

Sentencia de 24 de junio de 1959: «La Comisión Permanente manifestó... que por lo que hace al deslinde interesante a estas tales reclamaciones, en cuanto éstas gocen de la legitimidad registral, los derechos de la Administración deberán hacerse valer en su caso mediante reivindicación judicial, con lo cual se dió a entender claramente que en el deslinde objeto de este recurso no debían incluirse las parcelas o fincas sobre las que se invoca su prescripción registral.»

Sentencia de 30 de enero de 1958: «Hallándose justificado con certificaciones del Registrador de la Propiedad... que los títulos de dominio que ostenta... se hallan inscritos en el Registro de la Propiedad a su favor..., es inuestionable que, en cuanto la Orden recurrida aprobando el deslinde los incluyó entre los comprendidos en la concesión que debía revertir al Estado, desconoció las inscripciones del Registro de la Propiedad a favor de los recurrentes, extralimitándose en sus poderes, como dice la sentencia de 11 de mayo de 1950.»

b') Consignando en la Orden aprobatoria del deslinde que la declaración de ser de dominio público el terreno en cuestión tiene alcance puramente administrativo, como supuesto indispensable para el ejercicio de la acción reivindicatoria por parte del Estado.

Sentencia de 7 de julio de 1960: «Ni incluso si se tratase de una inscripción registral plenamente eficaz, cabría sostener que la resolución reclamada, al declarar que el exceso de cabida que inscribieron los interesados es terreno de dominio público por hallarse comprendido en la zona marítimo-terrestre, haya invadido la esfera de la jurisdicción ordinaria, puesto que ya en la Orden de 8 de agosto de 1955 se preveía que la declaración de la verdadera naturaleza jurídica de aquel terreno había de hacerse al solo objeto del ejercicio de la acción reivindicatoria por el Estado; y esa prevención ha sido con mayor escrupulosidad observada en la

Orden de 31 de diciembre de 1958, en la que expresamente se consigna que la declaración de ser de dominio público el terreno en cuestión tendrá alcance puramente administrativo, como supuesto indispensable para el ejercicio de la acción reivindicatoria por parte del Estado y que, por consiguiente, tal declaración no ha de alterar por sí misma la actual situación jurídica, conforme a la legislación civil e hipotecaria, del terreno a que se refiere, añadiéndose, además, que en tanto no recaiga resolución definitiva firme en la vía judicial, que anule o cancele la inscripción registral del repetido terreno, no podrá ser éste objeto de concesión administrativa.»

c') Sometiendo el deslinde a la cláusula de «sin perjuicio de tercero», la cual, según la sentencia de 20 de noviembre de 1959,

«impone la obligación de respetar el estado posesorio creado al amparo de títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, y que por ello se benefician de la presunción establecida en el artículo 38 de la vigente Ley Hipotecaria, pues, de una parte, el neutralismo de la Administración concedente, y de otra, su posición de irresponsabilidad frente a las ulteriores consecuencias del acto concesional, le impiden ejercitar potestades desorbitadas invadiendo la esfera de los Tribunales ordinarios para definir, limitar o negar la eficacia de los derechos subjetivos de índole civil, de acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial».

B) *Actitud de la Administración en el supuesto de que en el expediente de deslinde no se hayan alegado títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad.*

Las reclamaciones formuladas en este caso no implican limitación alguna a la facultad de deslinde propia de la Administración. Esta puede desconocer la posesión de los particulares dentro de la zona deslindada, sin vulnerar por ello ningún derecho administrativo, sin perjuicio de que los interesados puedan hacer valer sus derechos ante los Tribunales ordinarios.

A *sensu contrario*, se pueden citar aquí las sentencias reseñadas en el 6, A), principalmente la de 12 de noviembre de 1962, según la cual «corresponde al Ministerio de Obras Públicas practicar el deslinde y amojonamiento de la zona marítimo-terrestre, sin otra oposición que la derivada de una inscripción registral».

## 7.—IMPUGNACIÓN DEL DESLINDE.

### A) *Motivos de la impugnación.*

«La orden aprobatoria del deslinde no puede en principio ser anulada a instancia de los que se estimen agraviados en derechos civiles, a reserva de hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria»

(sentencia de 24 junio 1959), «salvo que la oposición derive de una inscripción registral» (sentencia de 12 noviembre 1962).

Sentencia de 12 de noviembre de 1962: «En la jurisdicción contencioso-administrativa sólo se puede polemizar sobre la posesión de lo deslindado y amojonado por el Departamento de Obras Públicas y sobre la tramitación del expediente administrativo incoado al efecto.»

En consecuencia, el particular interesado o afectado en un deslinde puede impugnar en recurso contencioso-administrativo la Orden aprobatoria del mismo solamente por los siguientes motivos:

a) Desconocimiento por parte de la Administración de la posesión del particular sobre los terrenos deslindados, siempre que dicha posesión esté amparada por títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad, pues, en otro caso, sólo puede hacer valer su derecho en la jurisdicción ordinaria.

b) Incumplimiento por la Administración de las normas relativas a la tramitación del expediente de deslinde. Es preciso que este incumplimiento determine la indefensión de los interesados, según quedó expuesto en el 5, B). Sentencia de 22 de noviembre de 1956, con referencia al trámite de audiencia al interesado, y como en general se afirma en la de 27 de febrero de 1961, al declarar que el requisito de indefensión se requiere, en general, e imprescindiblemente, a más del de la vulneración de las disposiciones procesales, por la jurisprudencia correlativa, para que la declaración de nulidad de actuaciones pueda ser procedente.

## B) *Impugnación fundada en el primero de los indicados motivos.*

### a) *Legitimación.*

Está legitimado para recurrir contra el deslinde el particular cuyos bienes inscritos en el Registro de la Propiedad hubiesen sido afectados por aquél.

No es preciso que el recurrente haya concurrido al expediente de deslinde, según se deduce de la sentencia de 30 de enero de 1958, al decir que

«no enerva la conclusión precedente la circunstancia de que la recurrente no haya concurrido al expediente de deslinde administrativo, ni formulado entonces reclamación formal, no obstante haber sido citada por edictos como interesada en los terrenos deslindados, pues ello no puede impedir acudir a la vía contenciosa contra la Orden aprobatoria del deslinde, si con ésta se lesionan sus derechos administrativos preexistentes, cual ocurre en el presente, tanto más que por el principio de publicidad registral no precisaban los recurrentes aportar al expediente sus justificaciones para que los asientos del Registro debiera haberlos conocido la Administración».

*b) Efecto de esta impugnación.*

La revocación de la Orden aprobatoria del deslinde que no respeta la posesión de terrenos amparada por inscripciones registrales.

Sentencia de 30 de enero de 1958: «Es incuestionable que, en cuanto la Orden recurrida aprobando el deslinde, los incluyó entre los comprendidos en la concesión que debía revertir al Estado, desconoció las inscripciones del Registro de la Propiedad a favor de los recurrentes, extralimitándose en sus poderes, como dice la sentencia de 11 de mayo de 1950, reivindicando por sí lo que sólo podía hacer con intervención de los Tribunales de Justicia, mediante la indispensable anulación de los asientos del Registro existentes, por lo que procede la revocación de la Orden, como declara la sentencia de esta Sala de 22 de noviembre de 1956, dictada en asunto similar al presente.»

Sentencia de 22 de noviembre de 1956: «El desconocimiento por la Administración en la Orden recurrida de los preceptos legales, que, en vista de las reclamaciones citadas, le vedaban la aprobación total del deslinde (artículos 1.º, 38, 40, 41 y 82 de la Ley Hipotecaria), supone una vulneración de un derecho administrativo de los recurrentes, procediendo por todo lo expuesto la revocación de la Orden impugnada.»

Sentencia de 20 de noviembre de 1959: «Las resoluciones ministeriales impugnadas, en cuanto confirmaron los acuerdos que adoptó la Comandancia Militar de Marina... sobre concesión de parcelas para cultivo agrícola en terrenos supuestamente enclavados en la zona marítimo-terrestre, sin respetar la sucesión posesoria en que respecto de ellos se encontraba el actor, al amparo de título de dominio inscrito en el Registro de la Propiedad, no son conformes a Derecho y deben ser anuladas y dejadas sin efecto.»

Sentencia de 24 de junio de 1959: «Esta Sala se ve obligada a anular la Orden aprobatoria del acta de deslinde, en cuanto afecte a los derechos inscritos a favor de los recurrentes.»

*c) Alcance del indicado efecto.*

La revocación de la Orden aprobatoria del deslinde no significa que los recurrentes sean los verdaderos propietarios del terreno en cuestión.

Sentencia de 22 de noviembre de 1956: «El estimar procedente la revocación de la Orden recurrida, en cuanto aprobó un deslinde, en el que no se respetaron las inscripciones registrales de fincas a favor de particulares, no supone ninguna declaración de quiénes sean los legítimos propietarios de estas fincas, declaración que efectivamente sólo compete a los Tribunales del orden civil, sino tan sólo a establecer la imposibilidad legal de que pueda por sí sola reivindicar la Administración terrenos de particulares afectados por un deslinde administrativo.»

C) *Impugnación fundada en la circunstancia de que en el título inscrito de una finca se dice, sin referencias concretas, que ésta linda con el mar.*

Mención especial merece esta alegación, ya que, no obstante tratarse de un título inscrito en dicho Registro, no impone su respeto a la Administración, en el sentido de que ésta tenga que reconocer la posesión del particular hasta la misma orilla del mar, a no ser que la expresión «lindante con el mar» se complemente con referencias a puntos concretos del terreno de que se trate, o el particular aporte pruebas a su favor.

La indicada expresión «lindante con el mar» no prueba por sí sola que dicha finca se encuentre enclavada dentro de la zona marítimo-terrestre, ya que ha de interpretarse en el sentido de que linda con la citada zona, o sea, con el espacio de costa bañado por el mar donde son sensibles las mareas y las mayores olas en los temporales, salvo que los interesados aporten otra prueba en contrario.

Sentencia de 2 de enero de 1960: «El (deslinde) que se ha llevado a efecto de la playa de... se impugna en este recurso, porque tal playa se estima por el actor que le pertenece, dado que su finca contigua se expresa en su descripción que linda con el mar. Esta alegación no puede ser entendida en los términos absolutos que se pretende, sino conjugada con el establecimiento y existencia de dicha zona pública, pues lo contrario llevaría a admitir la posibilidad de que por una simple exposición, más o menos precisa, de linderos quedara sin efecto un precepto legal.

Por tanto, hay que rechazar dicho motivo impugnatorio y ver en el deslinde practicado, y por lo que afecta a este extremo, una perfecta compatibilidad entre la fijación de la zona que por la Administración se ha hecho y el respeto a la resultancia documental ostentada por el reclamante.»

#### 8.—CUESTIONES RELATIVAS A LA PROPIEDAD DE TERRENOS AFECTADOS POR EL DESLINDE.

##### A) *Competencia para resolver estas cuestiones.*

Los Tribunales de orden civil.

Sentencia de 22 de noviembre de 1956: «La jurisdicción contencioso-administrativa es incompetente para hacer declaraciones respecto de derechos de carácter civil, como es el de propiedad..., ~~porque la declaración de quienes sean los legítimos propietarios de esas fincas sólo compete a los Tribunales del orden civil.~~»

Sentencia de 22 de mayo de 1961: «Hacer declaraciones sobre derechos de propiedad particular es facultad propia de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.»

**B) Partes.**

Pueden según los casos desempeñar los papeles de demandantes o lemandados en estas cuestiones la Administración o los particulares, actuando en posiciones contrarias.

C) *Supuesto de que el proceso sea iniciado a instancia de la Administración.*

a) *Objeto de la demanda.*

Los terrenos que, no obstante estar inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de particulares, la Administración estime que, por estar comprendidos dentro de la zona deslindada, son de dominio público.

b) *Casos en que procede formular esta demanda.*

a') Cuando al practicar el deslinde la Administración respetó la posesión de los indicados terrenos, en cumplimiento de las vigentes normas de la legislación hipotecaria, que le imponen la obligación señalada en el 6, A), a pesar de que, a su juicio, dichos terrenos son de dominio público.

b') Cuando la jurisdicción contencioso-administrativa, a instancia del particular afectado, revocara la Orden aprobatoria del deslinde, precisamente por haberse éste practicado sin respetar los títulos que aquél tuviese inscritos en el Registro de la Propiedad, y no obstante la Administración continuara entendiendo que las fincas inscritas son de dominio público.

c) *Acción que corresponde ejercitar a la Administración.*

La acción reivindicatoria, previa anulación de los asientos del Registro de la Propiedad relativos a los terrenos de que se trate.

Sentencia de 12 de noviembre de 1962: «Habiendo una inscripción registral... es entonces a la Administración a quien le incumbe pedir su anulación y ejercitar la acción reivindicatoria de la finca discutida, si efectivamente esa inscripción fuera improcedente por afectar a la zona marítimo-terrestre.»

Múltiples sentencias tratan de esta cuestión; a título de ejemplo se citan las de 22 de noviembre de 1956, 20 de noviembre de 1959 y 7 de julio de 1960; en todas ellas se alude a la facultad de la Administración para reivindicar los terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad que hubiesen sido objeto de usurpación.

A efectos de estudio y dirección de la oportuna reclamación judicial, previamente al ejercicio de dicha acción reivindicatoria, debe remitirse el correspondiente expediente a la Dirección General de lo Contencioso del Estado. En este sentido, la sentencia de 22 de noviembre de 1956 alude al dictamen del Consejo de Estado de 16 de diciembre de 1949.

*d) Efectos de la sentencia judicial.*

Si la sentencia es favorable a las pretensiones de la Administración, los terrenos objeto de la demanda tendrán el carácter de bienes de dominio público. En caso contrario, resultará la existencia de terrenos de propiedad particular dentro de la zona deslindada, supuesto a que se refiere el artículo 9.º de la Ley y el 6.º del Reglamento de Puertos.

*D) Supuesto de que el proceso sea iniciado a instancia de los particulares.*

Sentencia de 12 de noviembre de 1962: «Los terceros, si carecen de inscripciones en el Registro de la Propiedad, quedan facultados para utilizar la jurisdicción ordinaria y reivindicar la (propiedad) que pretendan ser de su titularidad.»

Al tratar de la impugnación del deslinde (7, A), se indicó como uno de sus motivos el desconocimiento por la Administración de la posesión derivada de una inscripción registral, estando, por tanto, legitimado para entablar recurso contencioso-administrativo contra la Orden aprobatoria de aquél el particular cuyos bienes, inscritos en el Registro de la Propiedad, hubiesen sido afectados por el mismo, según se expuso en el 7, B), a).

Es decir, que el particular que tenga inscritos sus bienes en el Registro indicado puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para impugnar el deslinde, y quien carezca de aquella inscripción puede reivindicar, frente al deslinde, lo que estime ser de su propiedad, acudiendo a la jurisdicción ordinaria.

No obstante, aunque tengan su propiedad inscrita, necesitan acudir también a la citada jurisdicción ordinaria los particulares cuya inscripción registral no produzca efectos frente a terceros (supuesto de los artículos 205 y 207 de la Ley Hipotecaria; sentencia de 7 de julio de 1960, citada en 6, A), b), o cuando no resulte clara la identificación de la propiedad registrada con el terreno que la Administración considera como de dominio público, ya que dicha identificación, según sentencia de 5 de febrero de 1960, «es asunto que compete a los Tribunales ordinarios, por dilucidarse un problema dominical». En igual situación se encuentra también el particular cuyo título inscrito, sin otras referencias concretas, dice en la descripción de la finca que ésta linda con el mar (6, A), b), y 7, C).

Requisito necesario para la legitimación de los particulares demandantes es que hayan sido agraviados en sus derechos civiles por la Orden aprobatoria del deslinde.

Los efectos de la sentencia serán los mismos que se han indicado en 8, C), d).

ISIDORO GONZALO RODRÍGUEZ

Secretario de la Junta de Obras  
del Puerto de Tarragona.