

344.
M.539
ej 1
0

VICTOR MENDOZA OLIVAN
ABOGADO DEL ESTADO

EL
deslinde
DE LOS
BIENES DE LA ADMINISTRACION

PROLOGO DE
AURELIO GUAITA MARTORELL
Catedrático de Derecho Administrativo



EDITORIAL TECNOS
MADRID

INDICE

	<i>Páginas</i>
PRÓLOGO	17
INTRODUCCIÓN	25
CAPÍTULO I.— <i>El concepto del deslinde administrativo</i>	33
1. Planteamiento: el problema de la unidad institucional del deslinde	33
2. El deslinde civil como punto de partida	36
A) La configuración de la facultad de deslinde en el Código civil	36
B) El deslinde y el amojonamiento	36
C) Naturaleza jurídica del deslinde civil	39
D) Las diversas formas de ejercicio de la <i>actio finium</i>	41
3. El concepto del deslinde administrativo	42
A) El deslinde administrativo resuelve un problema de límites	45
a) Las opiniones de la doctrina	45
b) La concepción jurídico-positiva del deslinde administrativo: diversos ejemplos	47
c) La posición de la jurisprudencia	49
B) La determinación de los límites es competencia de la Administración	51
a) La caracterización excepcional y privilegiada del deslinde administrativo: la tesis del deslinde como acto judicial «por naturaleza»	51
b) La exclusividad y la indisponibilidad como notas de la competencia de la Administración	55
a') La interdicción de la competencia judicial: consecuencias	55
b') La indisponibilidad de la prerrogativa-administrativa y el derecho de los colindantes al deslinde	61
c) La culminación del procedimiento: el deslinde como acto administrativo. Consecuencias	64

	<i>Páginas</i>
4. El fundamento del deslinde administrativo	67
A) El fundamento genérico del deslinde administrativo: la referencia al Derecho común de la propiedad	67
B) Los poderes ejecutorios de la Administración como fundamento específico	69
C) El problema de los bienes patrimoniales: los llamados privilegios de organización y la nueva caracterización del patrimonio de las Administraciones públicas.	72
D) La supuesta naturaleza policial de los actos de deslinde: precisiones en torno a esta calificación	74
CAPÍTULO II.— <i>Presupuestos del deslinde administrativo</i>	77
1. Planteamiento: Presupuestos generales y específicos del deslinde administrativo	77
2. Presupuestos generales del deslinde administrativo: estudio especial de su objeto	78
A) Los bienes de dominio público como objeto de deslinde administrativo	79
a) El reconocimiento general de la facultad de deslinde de estos bienes	79
b) La técnica del Derecho positivo	80
c) El problema del Derecho español: hacia una ordenación única y general del deslinde. Los peligros de la «forestalización» del dominio público	82
d) La falta de actualidad de las normas de deslinde en nuestro Derecho y el impacto de la Ley de Procedimiento administrativo. Examen particular de aquéllas	86
a') Carreteras y caminos	87
b') Ferrocarriles	88
c') Canales de navegación	89
d') Aguas públicas terrestres	89
e') Vías pecuarias	92
f') Zona marítimo-terrestre	96
g') Minas	98
B) Los bienes patrimoniales como objeto del deslinde administrativo	101
a) La inicial sumisión de estos bienes a las normas del Derecho civil: la situación en Francia	101
b) La consagración en Derecho español del deslinde <i>iure publico</i> del patrimonio de la Administración: la técnica de las regulaciones comunes	102
c) Referencia al Derecho forestal sobre el deslinde	104
3. Presupuestos específicos del deslinde administrativo	106
A) La confusión y la controversia sobre los límites del dominio de la Administración, y el otorgamiento por ésta	

	<u>Páginas</u>
de títulos jurídicos habilitantes del uso privativo de los bienes de dominio público	106
a) La confusión de los límites: la importancia de este presupuesto en el dominio público natural	108
b) La contienda o controversia sobre los límites del dominio de la Administración: el matiz defensivo de este presupuesto en la legislación	111
c) La concesión demanial como presupuesto específico del deslinde: significado	112
B) Los titulares de la pretensión de deslinde administrativo: el derecho de los particulares a su práctica por la Administración	114
 CAPÍTULO III.— <i>Naturaleza jurídica del deslinde administrativo</i>	 117
1. Planteamiento del problema	117
2. La concepción del deslinde como acto declarativo de estados posesorios	119
a) Las formulaciones de nuestra doctrina	119
b) Los testimonios del Derecho positivo: la influencia de la legislación de montes	120
c) La posición de la jurisprudencia	121
a') Las diversas versiones de la tesis en relación con el deslinde de montes catalogados	122
b') La recepción de la misma para el deslinde de los bienes de dominio público	129
3. La tesis del deslinde como acto declarativo de la titularidad dominical de la Administración	130
a) La doctrina y el Derecho positivo comparados sobre el tema	130
a') La <i>delimitation</i> en Derecho francés: consecuencias de su carácter declarativo	130
b') El Derecho belga sobre el particular	133
c') Los actos administrativos de tutela jurídica del demanio en la doctrina italiana: los deslindes y los catálogos de bienes de dominio público	134
b) La precisión conceptual de que parte esta tesis: el dominio público como verdadero derecho de propiedad	137
4. La atribución al deslinde de valor constitutivo de la demanialidad	139
a) El <i>plan d'alignement</i> en Derecho francés: su encuadramiento en el marco genérico del deslinde-administrativo	139
b) El plan de alineación y sus actos individuales de desarrollo	140

	<u>Páginas</u>
c) La concepción del instituto como expropiación forzosa indirecta: las tendencias restrictivas y expansivas de su ámbito de aplicación	142
5. Conclusiones críticas: la incorporación al Derecho español de la tesis del deslinde como acto declarativo de la titularidad dominical de la Administración sobre los bienes deslindados	143
a) La configuración dominical de los derechos de la Administración sobre sus bienes en nuestro Derecho positivo	144
b) La insusceptibilidad de posesión particular de los bienes de dominio público: la inconsecuencia de la formulación tradicional del deslinde de estos bienes	145
c) Los argumentos de la tesis que se defiende	148
a') La previa demostración administrativa de la titularidad de los bienes objeto de deslinde	148
b') La verificación contradictoria en el expediente de esa titularidad	150
c') La inscripción de dominio de los bienes deslindados en el Registro de la Propiedad y la exoneración de la necesidad de agotar la vía gubernativa en el juicio civil subsiguiente al deslinde administrativo: valor indiciario de ambos argumentos	153
d') La recepción jurisprudencial de esta concepción y la doctrina del Consejo de Estado: Observaciones críticas al dictamen de 14 de diciembre de 1949. El deslinde de los bienes patrimoniales como legítima prerrogativa de la Administración	157
CAPÍTULO IV.—La eficacia del deslinde administrativo en general.	169
1. Introducción: la importancia del punto de vista teleológico en el examen general de la eficacia del deslinde administrativo	169
2. Ambito material de eficacia del deslinde administrativo ...	170
A) El carácter definitivo de la eficacia de los actos de deslinde	171
a) La supuesta provisionalidad específica del deslinde administrativo; la doctrina de las presunciones y las formulaciones jurisprudenciales	171
b) La general provisionalidad de los actos administrativos: observaciones críticas	175
c) La ejecutividad del deslinde y la defensa por modos administrativos del bien deslindado	180
B) Los límites de la Administración en el deslinde ...	183
a) El problema de los límites de los actos administrativos afectantes a cuestiones civiles: derivaciones procesales de su respeto o vulneración	183

INDICE



b)	Los límites de los actos de deslinde en general: la teoría jurisprudencial de los «derechos de aplicación terminante» y las consecuencias de la naturaleza declarativa del deslinde	187
c)	Problemática de las inscripciones registrales en relación con el deslinde	189
a')	Doctrina general: la paralización de la ejecutoriedad de los actos administrativos de deslinde.	189
b')	La paradoja del Registro de la Propiedad, servicio administrativo, en su enfrentamiento con los actos de deslinde: observaciones críticas.	193
c')	La inaplicación del principio de legitimación registral a los asientos sin valor señalativo ...	196
d')	Los «terceros hipotecarios» y el expediente de deslinde: precisiones en torno a la legalidad del artículo 111 del Reglamento de montes y conclusiones críticas	199
e')	El carácter no definitivo del Registro de la Propiedad como límite al deslinde: los bienes de dominio público y la institución registral ...	205
d)	Los estados posesorios de los particulares respecto de los bienes deslindados	210
a')	La supuesta posibilidad de desafectación tácita de los bienes demaniales: doctrina y jurisprudencia	210
b')	La cuestión en el Derecho vigente: examen del artículo 123 de la Ley del Patrimonio del Estado	214
c')	La evolución de la jurisprudencia en torno a la prescriptibilidad de los bienes de dominio público	221
d')	Examen del problema en orden a las vías pecuarias: la influencia del Derecho forestal y el valor expansivo de los «mitos jurídicos» ...	224
e')	Los «estados posesorios» como límite en el deslinde de los bienes patrimoniales	231
e)	Las sentencias firmes en juicios de propiedad como límite al deslinde administrativo	235
3.	Ambito temporal de eficacia del deslinde administrativo ...	237
A)	El comienzo de la eficacia de los actos de deslinde ...	237
B)	La virtualidad temporal de los deslindes administrativos.	241
4.	Ambito procesal de eficacia del deslinde administrativo ...	246
CAPÍTULO V.—La eficacia del deslinde administrativo: Estudio especial de la recuperación de los bienes deslindados		249
1.	Planteamiento: el deslinde como medida genérica de conservación del patrimonio público	249

	<u>Páginas</u>
2. La recuperación por modos administrativos de los bienes deslindados y la recuperación autónoma de los bienes públicos	254
a) La evolución legislativa, doctrinal y jurisprudencial en torno a la doctrina del «año y día» como límite temporal en la recuperación administrativa de los bienes públicos	254
b) La recuperación autónoma de los bienes por la Administración y la tesis de los deslindes implícitos: estudio del apartado tercero del artículo 55 del Reglamento de Bienes locales	263
c) Analogías y diferencias entre la recuperación de los bienes deslindados y la recuperación autónoma de sus bienes por la Administración: el deslinde formal como medida de buena administración	269
 APÉNDICE.— <i>Legislación reguladora del deslinde de los bienes de la Administración en el Derecho español</i>	
1. <i>Deslinde de los bienes de dominio público</i>	273
A) Carreteras y caminos: Real Orden de 27 de mayo de 1846	273
B) Canales de navegación: Real Orden de 2 de noviembre de 1846	274
C) Ferrocarriles: Resolución de la Delegación del Gobierno en la RENFE de 9 de enero de 1965	274
D) Aguas terrestres	276
a) Real Orden de 9 de junio - 28 de julio de 1886 ...	276
b) Real Orden de 5 de septiembre de 1881	277
c) Ley de 18 de octubre de 1941	279
d) Ley de 20 de febrero de 1942, de pesca fluvial ...	280
e) Reglamento de 6 de abril de 1943, para la ejecución de la Ley anterior	281
E) Zona marítimo-terrestre	283
a) Ley de Puertos de 19 de enero de 1928	283
b) Reglamento de la Ley de Puertos, de 19 de enero de 1928	283
F) Vías pecuarias: Reglamento de 23 de diciembre de 1944.	284
G) Minas	291
a) Ley de 19 de julio de 1944	291
b) Reglamento de 9 de agosto de 1946	291
2. <i>Deslinde de los bienes patrimoniales</i>	299
A) Normas generales	299
a) Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964	299
b) Reglamento de 5 de noviembre de 1964, para la aplicación de la Ley anterior	300

	<i>Páginas</i>
B) Montes	302
a) Ley de 8 de junio de 1957	302
b) Reglamento de 22 de febrero de 1962	305
3. <i>Deslinde de los bienes de la Administración local</i>	319
Reglamento de bienes locales de 27 de mayo de 1955	319
4. <i>Recuperación autónoma de los bienes</i>	321
A) Administración del Estado	321
a) Real Orden de 10 de mayo de 1884	321
b) Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964	322
c) Reglamento de 5 de noviembre de 1964 para la aplicación de la Ley anterior	323
B) Administración local	324
a) Ley de Régimen local (Texto refundido de 24 de junio de 1955)	324
b) Reglamento de bienes locales de 27 de mayo de 1955	324