



## Actualidad Civil 10/2023

### Derecho Digital

---

#### A fondo

- ¿Son viables las soluciones restaurativas a través de la IA?, *Jordi Nieva-Fenoll*
- Hacia una Justicia digital en una era tecnológica: la prueba electrónica en el proceso civil español, *Selena Tierno Barrios*
- La prestación de servicios jurídicos por medio de chatbot. Precisiones para la era de la inteligencia artificial jurídica, *Mario Neupavert Alzola*

### Derecho Inmobiliario

---

#### A fondo

- Las ocupaciones conflictivas en las comunidades de propietarios: Nuevas soluciones en la legislación catalana, *Carles Sala*

#### A Debate jurídico

- Problemática del aumento de renta en la cesión del contrato de arrendamiento, coordinada por *Alejandro Fuentes-Lojo Rius*, con *Antonio Salas Carceller*, *Vicente Magro Servet*, *Ángel Carrasco Perera* y *Elga Molina Roig*

### Persona y Derecho

---

#### A fondo

- La audiencia del menor en el procedimiento de mediación familiar, *Esther Pillado*
- Publicidad registral y dominio público. A propósito de la RDGSJFP de 15 de febrero de 2023, *Blanca Sánchez-Calero Arribas*
- Titular del deber de información asistencial: ¿quién debe informar al paciente?, *Pablo López García*
- Determinación de las costas procesales en el proceso civil tras la Sentencia del Tribunal Supremo 1749/2022

(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) de 23 de diciembre de 2022, *José Luis Rebollo Álvarez*

- Antecedentes penales, protección de datos y plataformas digitales, *Margarita Orozco González*
- Hacia un nuevo modelo de justicia, *Rosa Albero López*

### **Dossier de jurisprudencia**

- Dossier de jurisprudencia sobre responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor, *Almudena Gallardo Rodríguez*

## Publicidad registral y dominio público. A propósito de la RDGSJFP de 15 de febrero de 2023 (1) (2)

Registry advertising and public domain. Regarding the RDGFPSJ of February 15, 2023

**Blanca Sánchez-Calero Arribas**

*Profesora Titular de Derecho Civil  
Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid  
(blanca.sanchez-calero@uva.es)*

**Resumen:** *Practicado un asiento en el Registro de la Propiedad, por ejemplo, una inmatriculación, el mismo se encuentra bajo la salvaguarda de los Tribunales, produciendo todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud. Ahora bien, si la Administración Pública fuera efectivamente titular extrarregistral de alguna porción invadida de dominio público, puede y debe, todavía, ejercitar sus facultades de deslinde y recuperación, que son imprescriptibles, no pudiéndose oponer frente a ellas la protección derivada del principio de legitimación ni de fe pública registral, porque la titularidad del dominio público es inatacable aunque no figure en el Registro; ello sin perjuicio de la responsabilidad en la que, en su caso, pudiera incurrir la Administración por no haber cumplido su obligación legal de inscribir registralmente tal dominio público.*

**Palabras clave:** Dominio público, Registro de la Propiedad, inscripción, publicidad registral, deslinde.

**Abstract:** *Once an entry has been made in the Property Registry, for example, a registration, it is under the protection of the Courts, producing all its effects as long as its inaccuracy is not declared. Now, if the Public Administration were effectively the extra-register owner of some invaded portion of the public domain, it can and must still exercise its powers of demarcation and recovery, which are imprescriptible, and the protection derived from the principle of legitimation cannot be opposed against them, nor of public registry faith, because the ownership of the public domain is unassailable even if it does not appear in the Registry; This is without prejudice to the liability that, if applicable, the Administration may incur for not having fulfilled its legal obligation to register such public domain.*

**Keywords:** Public domain, Property Registry, registration, registry advertising, demarcation.

### I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La RDGSJFP de 15 de febrero de 2023 (3) resuelve un recurso interpuesto respecto a la denegación por el Registrador de la Propiedad de Sevilla n.º 6 de rectificar una inmatriculación de dos fincas por él practicada, al considerar que las fincas inmatriculadas, al contrario de lo que argumenta el Jefe de la Demarcación de

Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, no invaden, total ni parcialmente, finca alguna de dominio público.

El procedimiento seguido para la inmatriculación de las citadas fincas a favor de los solicitantes, un matrimonio, es el recogido en el artículo 205 de la LH, es decir, el título público de adquisición. Atendiendo a lo establecido en dicho procedimiento, el Registrador dio traslado a la Demarcación de la certificación del Registro de la Propiedad n.º 6 de Sevilla por la que se ponía en su conocimiento la inscripción de las citadas fincas a favor de los cónyuges solicitantes de la inmatriculación. La Demarcación emitió oficio por el que se oponía a la citada inmatriculación, puesto que, según la documentación presentada (planos de expropiación, acta previa a la ocupación, acta de mutuo acuerdo y acta y nómina de pago, y, finalmente, plano georreferenciado), la línea de coordenadas inscritas para las citadas fincas invade el dominio público viario delimitado por la autovía.

Al respecto, el Registrador acuerda suspender la práctica del asiento solicitado, manteniendo la inscripción de las fincas realizada, al entender que se han respetado todos los trámites previstos en el artículo 205 de la LH, habiéndose comprobado por los medios pertinentes que las fincas no invaden, total ni parcialmente, finca alguna de dominio público, considerando, además, que los asientos del Registro, una vez practicados, están bajo la salvaguarda de los Tribunales (arts. 1.3 y 38 de la LH).

Interpuesto recurso contra la anterior calificación ante la DGSJFP, dicho órgano cuestiona si el presente recurso es el medio adecuado para rectificar dos inmatriculaciones ya practicadas, mediante la presentación de un oficio suscrito por el Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, alegando invasión de dominio público, concluyendo, como hiciera el Registrador en su nota de calificación, que, según reiterada doctrina de la Dirección General, una vez practicado un asiento, el mismo se encuentra bajo la salvaguarda de los Tribunales, produciendo todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud, pero recuerda que, si la Administración Pública fuera efectivamente titular extrarregistral de alguna porción invadida de dominio público, puede y debe, todavía, ejercitar sus facultades de deslinde y recuperación, que son imprescriptibles, sin que frente a ellas pudiera oponerse la protección derivada del principio de fe pública registral, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad en la que, en su caso, pudiera incurrir la Administración por no haber cumplido su obligación legal de inscribir registralmente tal dominio público. En definitiva, la DGSJFP desestima el recurso y confirma la calificación impugnada.

Como puede observarse, la citada Resolución plantea cuestiones de gran trascendencia en relación a la publicidad registral cuando se ve involucrado el dominio público, las cuales serán objeto de estudio en el presente trabajo. Así, se tratarán los principios de legitimación registral y de fe pública registral, especialmente el alcance de los mismos cuando se ven afectadas fincas de dominio público, las facultades de deslinde y recuperación de las que dispone la Administración pública, la inmatriculación de fincas por título público y, finalmente, la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos como excepción al carácter facultativo de la inscripción que rige en nuestro ordenamiento jurídico, y sus consecuencias.

## II. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD REGISTRAL

Las modificaciones jurídico-reales se producen en virtud de la teoría del título y el modo (arts. 609 y 1095 Cc) y, por tanto, al margen del Registro; si a esto unimos que la inscripción en el Registro es voluntaria, resulta evidente la posible existencia de discordancias entre la realidad extrarregistral y el contenido del Registro (4) .

El principio de publicidad resuelve estos conflictos en favor del contenido del Registro, sobre la base de establecer una presunción de exactitud de las declaraciones registrales.

Ahora bien, el alcance de dicha presunción es distinto según se trate de proteger al titular registral o al tercero que adquiere del titular registral, a título oneroso, de buena fe e inscribe, a su vez, la adquisición realizada.

En el primer caso, la presunción es *iusuris tantum*, lo que significa que se mantiene como verdadera la titularidad publicada por el Registro, mientras no se demuestre que no concuerda con la realidad jurídica. A este efecto de la presunción de exactitud se le denomina principio de legitimación.

En el segundo caso, la presunción es *iusuris et de iure*, lo que quiere decir que, aunque se demuestre lo contrario, el contenido del Registro se mantiene como exacto e íntegro, siempre que se trate de proteger al tercer adquirente que confió en las declaraciones del Registro. Son las consecuencias del principio de fe pública registral.

## 1. Principio de legitimación

### 1.1. Concepto y regulación

La LH formula el principio de legitimación registral en los artículos 38.1, 97 y 1.3.

El art. 38.1 dispone que «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos».

Conforme al art. 97, «cancelado un asiento se presume extinguido el derecho a que dicho asiento se refiera».

Y, por último, según el art. 1.3, «los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos 238 y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley».

Estos artículos establecen una presunción de exactitud del Registro relativa a la existencia y pertenencia del derecho, o a su inexistencia en caso de cancelación. La presunción ha de ser respetada por todos mientras no se demuestre la inexactitud de la situación proclamada por el Registro. Estamos, pues, ante una presunción *iusuris tantum* (cfr. art. 385 LEC), cuya consecuencia más importante es la inversión de la carga de la prueba. Serán, por tanto, quienes aleguen que la inscripción no refleja la realidad jurídica, los que soporten la carga de la prueba.

La presunción opera «a todos los efectos legales» (art. 38 LH), de donde se deduce que la legitimación registral es eficaz no sólo en el ámbito del Derecho civil, sino también en los órdenes procesal, administrativo o fiscal; y lo mismo en el sentido de favorecer al titular registral o en el de perjudicarlo, como ocurriría, por ejemplo, en los casos en que resulte responsable por razón de la titularidad de su derecho.

Aunque la presunción admita la prueba en contrario, se debe tener presente que, según el artículo 1.3 de la LH, los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y «producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». Por ello, la presunción sólo puede ser destruida cuando el impugnante, además de probar la inexactitud del asiento, ejercite una acción de rectificación ante los Tribunales, con el fin de modificar su contenido. De otro modo, es decir, si sólo se practica la prueba en contrario, la presunción quedará destruida para el caso concreto, pero el poder legitimador del asiento, al no rectificarse el Registro, continuará produciendo sus efectos en los demás casos que puedan presentarse en el futuro.

Además, el artículo 38.2 de la LH dice que «no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente, o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente (...)». La finalidad de esta norma, ha declarado en ocasiones el Tribunal Supremo, es la de mantener una perfecta concordancia entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral, para lo cual no es necesario que nominal y específicamente se

pidan la nulidad o cancelación del asiento registral contradictorio, basta que el titular inscrito afectado aparezca demandado, pues entonces tal cancelación o nulidad constituyen la consecuencia hipotecaria lógica de la acción ejercitada (5).

En la Resolución objeto de estudio, lo que se solicita por parte de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental es, precisamente, la rectificación de un asiento, puesto que lo que se pretende con la oposición a la inmatriculación de las fincas realizada a favor del matrimonio solicitante de la misma es, concretamente, que se rectifique la mención a la titularidad de las fincas, por entender que son de dominio público y, por tanto, pertenecientes a la Administración. Es por ello que la DGSJFP se plantea si el recurso interpuesto es el cauce idóneo para rectificar dos inmatriculaciones ya practicadas por el Registrador, argumentando, en el Fundamento de Derecho 2º, que «es doctrina reiterada de esta Dirección General que, una vez practicado un asiento, el mismo se encuentra bajo la salvaguardia de los tribunales, produciendo todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud, bien por la parte interesada, bien por los tribunales de Justicia de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos (artículos 1, 38, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria)», motivo por el cual concluye que «el recurso no puede prosperar en relación a la pretensión contenida en el mismo, es decir, la rectificación de los asientos ya practicados, al tratarse de una materia no incluida en el ámbito objetivo del recurso».

En definitiva, confirma la calificación del Registrador aplicando la presunción *juris tantum* de exactitud del Registro (principio de legitimación), ahora bien, al tratarse de una presunción que admite prueba en contrario, la Administración puede romper dicha presunción y obtener, por los cauces pertinentes, la rectificación del Registro, de ahí que la DGRSJFP sostenga, en el mismo Fundamento de Derecho, que «si la Administración Pública fuera efectivamente titular extrarregistral de alguna porción invadida de dominio público, puede y debe todavía ejercitar sus facultades legales de deslinde y recuperación del supuesto dominio público invadido, que son imprescriptibles». Pero, mientras esto no se produzca, el contenido del Registro respecto de las fincas objeto de controversia se presume exacto, con el alcance que pasamos a estudiar a continuación.

## 1.2. Alcance

De los arts. 38.1 y 97, ambos de la LH, se deduce que la presunción de exactitud abarca los siguientes aspectos:

- a) La existencia, en la realidad jurídica extrarregistral, de los derechos reales inscritos, con la extensión y con los límites reflejados en la hoja de la finca sobre la que recaigan. De ahí que, para conocer la situación jurídica de la finca, haya que tener en cuenta, además de los asientos de inscripción, los demás relativos al inmueble, tales como anotaciones, notas marginales y cancelaciones, pues de todos ellos pueden resultar modificaciones jurídico-reales. El artículo 97 de la LH, de una manera expresa, extiende la presunción de exactitud a la inexistencia del derecho cuando el correspondiente asiento ha sido cancelado.

Se ha suscitado la duda en orden a si la presunción de la existencia de los derechos «en la forma determinada por el asiento respectivo» alcanza también a los datos físicos –al menos, a la cabida y linderos– de la finca.

Diversas sentencias del Tribunal Supremo, a partir de la de 21 de marzo de 1953, se han manifestado en sentido afirmativo; pero otras muchas sentencias posteriores han defendido un criterio opuesto, y han reconocido que «el principio de legitimación registral cubre los datos jurídicos, mas no las circunstancias de mero hecho, como extensión, linderos, etc.» (STS de 27 de diciembre de 1996 (6)).

En la actualidad, a consecuencia de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, la presunción de exactitud del Registro comprende la descripción física de la finca, así lo afirma el artículo 10.5 de la LH (7).

- b) La presunción se extiende a la titularidad o pertenencia del derecho en la forma determinada por el asiento

respectivo. Se presume que el titular registral es el verdadero titular del derecho, con el contenido que figure en el asiento. La presunción de exactitud produce la importante consecuencia de legitimar al titular registral para el ejercicio del derecho y, consiguientemente, para la realización de actos dispositivos del mismo.

- c) La presunción de exactitud se extiende, además, a la posesión; es decir, se presume que el titular registral es poseedor de la finca, en la medida del derecho que tiene inscrito a su favor. La doctrina, sin embargo, discrepa en torno al tipo de posesión a que pertenece la que se presume. A la vista de los términos utilizados en el segundo inciso del párrafo 1.º del artículo 38 de la LH, tener la posesión es –como dice PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS (8)– tener el derecho de posesión. No sólo se presume el *ius possidendi*, pues como facultad integrante del dominio o derecho real inscrito se entiende presumido con el derecho mismo (para eso no habría hecho falta un precepto especial), se presume, además, que el titular registral tiene el *ius possessionis*, y que, por tanto, tiene las facultades de dominación inmediata que caracterizan este derecho. La posesión que se presume es la posesión en concepto de dueño. A la fuerza legitimadora del Registro se agrega, por vía de la presunción, la fuerza legitimadora de la posesión en concepto de titular del derecho real correspondiente, y, en consecuencia, el titular registral puede ejercitar las acciones posesorias y consumir la prescripción si dicha posesión continúa durante los plazos establecidos por la ley (vid. art. 35 LH).

## 2. Principio de fe pública registral

### 2.1. Concepto y regulación

Como veíamos, cuando se trata de proteger a los terceros adquirentes que adquieran confiados en la veracidad de las declaraciones del Registro y que reúnan determinados requisitos, el principio de la fe pública registral establece la presunción *iuris et de iure* de que el contenido del Registro es exacto e íntegro (9).

En este sentido, el artículo 34 LH dispone lo siguiente: «El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro.

La buena fe del tercero se presume siempre, mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro.

Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviese su causante o transferente».

### 2.2. Requisitos y efectos

Este artículo 34 determina los requisitos legales para ser tercero protegido por la fe pública registral: 1.º Ha de tratarse de un adquirente a título oneroso del dominio de un inmueble o de un derecho real limitativo de ese dominio. 2.º Ha de ser un adquirente de buena fe, es decir, realiza la adquisición con el convencimiento de que el titular registral es el verdadero titular del derecho que adquiere y que tiene el poder de disposición suficiente para llevar a efecto el acto traslativo. 3.º El tercero ha de adquirir el derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, lo cual tiene su fundamento en la fuerza legitimadora de la inscripción (arts. 32 y 38 LH) y es una exigencia del principio del tracto sucesivo (art. 20 LH). 4.º El adquirente ha de inscribir su derecho.

Cumplidos estos requisitos, el art. 34 LH produce el efecto fundamental de la adquisición a *non domino* a favor del tercero, pues convierte la adquisición de éste en inatacable, al mantenerlo en su adquisición a pesar de que el transferente carece de la condición de dueño por causa de nulidad o resolución de su título. Según reiterada jurisprudencia (10), el efecto, al ser una excepción al principio *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*, tiene lugar por ministerio de la ley, que lo establece por razones de seguridad jurídica.

## 3. Su aplicación a los bienes de dominio público

La Resolución analizada se refiere a la posibilidad de que puedan aparecer terceros protegidos por el artículo 34 de la LH en relación con la superficie y linderos que se derivan de la inscripción de la georreferenciación de la finca, acogiendo la doctrina establecida en la RDGSJFP de 5 de mayo de 2022 (11) , según la cual «la aplicación máxima del llamado principio de fe pública registral, enunciado en el citado artículo 34, sobre el mantenimiento en la adquisición del dominio de una determinada finca con una concreta georreferenciación previamente inscrita, se ciñe y limita a los posibles conflictos entre titulares de dominio privado, y en cambio, como regla general, no opera, o lo hace de modo matizado, para proteger al titular registral inscrito conforme al artículo 34 frente a las posibles acciones de deslinde, reivindicación y recuperación posesoria del dominio público, dado que éste se rige por el principio constitucional de inalienabilidad e imprescriptibilidad proclamado en el artículo 132 de nuestra Carta Magna».

Ambas Resoluciones acogen la doctrina mantenida reiteradamente tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como por la DGSJFP.

Así, como afirma la STS de 1 de julio de 1999 (12) , la titularidad del dominio público es inatacable, aunque no figure en el Registro, puesto que esa titularidad no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley. En este sentido, la STS 22 de junio de 2009 (13) declaró que no son aplicables los principios de legitimación y de fe pública registral a unas lagunas que forman parte del río Guadiana, por tratarse de aguas de dominio público. En cualquier caso, el hecho de que se haya extendido la obligatoriedad de la inscripción a los bienes demaniales no va a implicar la posibilidad de gravar con cualquier carga un bien de dominio público (p. ej., hipotecarlo), ni que pueda ser objeto de transacción comercial, ya que su inmatriculación no altera su naturaleza como *res extracomercium* (14) .

La RDGRN 23 de enero de 2014 (15) aplica la doctrina expuesta en un supuesto de dominio público marítimo-terrestre. Según la citada Resolución, en desarrollo del artículo 132.2 CE, «la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas declara que los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en la misma son inalienables, imprescriptibles e inembargables (cfr. artículo 7), careciendo de todo valor obstativo frente al dominio público las detenciones privadas, por prolongadas que sean en el tiempo y aunque aparezcan amparadas por asientos del Registro de la Propiedad (cfr. artículo 8), y sin que puedan existir terrenos de propiedad distinta de la demanial del Estado en ninguna de las pertenencias del dominio público marítimo-terrestre (cfr. artículo 9, número 1). Cobra con tales normas carta de naturaleza normativa en el ámbito del «litora maris» una jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (vid. Sentencias de la Sala Primera de 26 de abril de 1986, 1 de julio de 1999 y 22 de junio de 2009) que excluye el juego de los principios de legitimación y fe pública registral en relación con el dominio público, pues el carácter de limitación legal que el carácter inalienable del demanio supone, hace oponible dicha limitación al titular registral, de forma que la titularidad de éste no puede oponerse a una titularidad de dominio público, pues éste, como señaló la Sentencia citada de 26 de abril de 1986, es inatacable aunque no figure en el Registro de la Propiedad, puesto que no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley y es protegible frente a los asientos registrales e incluso frente a la posesión continuada. Como ha señalado la doctrina más autorizada, la propia legislación hipotecaria evita que por la inscripción registral pueda convertirse en «res intra commercium» lo que tenía naturaleza de «res extra commercium», pues por la aplicación conjunta de los artículos 33 y 34 de la Ley Hipotecaria resulta imposible la aparición respecto de un bien de dominio público de una adquisición «a non domino» a favor de un particular, cuya posición jurídica genera una irreivindicabilidad a su favor frente a la Administración, pues el artículo 34 mantiene las adquisiciones de derechos reales inmobiliarios que en virtud de negocio jurídico realice el tercero que cumpla los requisitos del citado artículo, pero sin amparar ni cubrir el negocio jurídico en el sentido de convalidarlo o sanarlo, en caso de ser inválido o claudicante como tal, siendo así que uno de los requisitos relativos al objeto del contrato es su licitud, la cual exige que se trate de cosas o bienes que estén en el comercio de los hombres (artículo 1271, número 1, del Código Civil), circunstancia que no concurre en los bienes de dominio público que son indisponibles, tanto más en el caso del demanio costero en que es la propia Constitución la que impone a la ley que regule el régimen jurídico del mismo «inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad» (artículos 132.1 de la Constitución y 7 de la Ley de

Costas de 1988). (...) Para la determinación del dominio público marítimo-terrestre, la Administración del Estado habrá de practicar los oportunos deslindes (cfr. artículo 11), deslindes que una vez aprobados, declaran «la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado», sin que «las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados», según declara el número primero del artículo 13 de la citada Ley».

### **III. EL DESLINDE ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA CIVIL Y REGISTRAL**

Entre las facultades y prerrogativas que, para la defensa de su patrimonio, concede la Ley 33/2003 a las Administraciones públicas, está la de deslindar en vía administrativa los bienes inmuebles de los que sean titulares cuando se dan los presupuestos que la propia Ley determina.

El carácter público de estos bienes dota al deslinde administrativo de una serie de notas específicas que lo diferencian del deslinde civil y que lo configuran como una manifestación del privilegio de autotutela de las Administraciones públicas, permitiéndoles acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los Tribunales de Justicia, para que puedan llevar a cabo de forma adecuada el cumplimiento de sus fines. Esta posición de supremacía de la Administración se observa claramente en el procedimiento para realizar el deslinde.

Una de las cuestiones más importantes que se plantea en torno al deslinde administrativo es la de sus efectos, sobre todo en lo relativo a los derechos de los terceros, y, en consonancia con ello, a si el acto administrativo que pone fin al deslinde es suficiente para proceder a la modificación de las inscripciones registrales, pues, aun cuando el deslinde, según la Ley 33/2003, desenvuelve su eficacia en el ámbito estrictamente posesorio, en la legislación sectorial sobre costas, aguas y vías pecuarias se le otorga una eficacia mucho mayor, al derivarse del mismo efectos declarativos de la posesión y de la titularidad demanial, a la vez que se concede al título de deslinde eficacia prevalente respecto de las titularidades contradictorias.

#### **1. El deslinde administrativo como manifestación del privilegio de autotutela de las Administraciones Públicas**

El artículo 384 del Código civil reconoce a todo propietario el derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes.

El deslinde, dice LACRUZ BERDEJO (16) , consiste en trazar, sobre el propio terreno o sobre un plano desde el cual puedan trasladarse sin discusión a la superficie, los límites, hasta entonces dudosos y discutidos, entre dos o varias fincas, es decir, tiene como fin determinar los límites confusos e inciertos.

Distinto del deslinde es el amojonamiento: operación dirigida a trazar sobre el terreno, mediante hitos o mojones, la línea que separa dos fincas cuando los límites entre ellas están claramente determinados, pero están desprovistos de señales físicas para hacerlos reconocibles, sea porque no se han puesto nunca o porque las señales han ido desapareciendo. Por ello, el amojonamiento suele ser, habitualmente, la operación que pone fin al procedimiento de deslinde.

Las vías jurídicas para llevar a cabo un deslinde, y, de este modo, resolver los conflictos derivados de la confusión de los límites entre fincas colindantes, son tres: en primer lugar, la vía contractual, cuando las partes llegan a un acuerdo para la fijación de los linderos; en segundo lugar, el recurso a un procedimiento de jurisdicción voluntaria, regulado en los artículos 104 a 107 de la LJV, en el que el Juez hará la distribución del terreno conforme a la voluntad de los interesados, y, por último, en el caso de que éstos no se pongan de acuerdo, la iniciación de un proceso declarativo (art. 251.3.6 LEC) en el que el Juez deberá resolver atendiendo a los criterios de distribución recogidos en los artículos 385 a 387 del Código civil .

Este régimen previsto para los particulares no es aplicable cuando se ven involucradas las Administraciones

públicas (art. 104.2 LJV), ya que a éstas el artículo 41 de la LPAP les reconoce, entre las facultades y prerrogativas para la defensa de su patrimonio, la de deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.

Esta potestad de deslinde de las Administraciones públicas se regula, con carácter general, en los artículos 50 a 54 de la LPAP y en los artículos 61 a 67 del Reglamento, de manera que, mediante un procedimiento administrativo, aquéllas pueden deslindar, según dispone el artículo 50.1 de la Ley, «los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación». Añade el número 2 del citado artículo que «una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión».

Por tanto, el deslinde administrativo se configura como una de las facultades exorbitantes que integran la potestad de autotutela de la propiedad y posesión administrativa (17) , permitiendo a las Administraciones públicas acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los Tribunales de Justicia (18) , a fin de que puedan servir de forma instrumental a la satisfacción de los intereses públicos, es decir, la facultad de deslinde administrativo, a consecuencia del carácter exorbitante que adquiere al ser regulada por el Derecho público, sufre modificaciones que lo impregnan de la posición de supremacía de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines (19) .

El deslinde, precisa RIVERO YSERN (20) , «que en el Derecho privado se realiza en acto de jurisdicción voluntaria se paraliza ante la oposición formulada por alguno de los interesados, acudiéndose entonces al juicio declarativo correspondiente. Lo que interesa destacar es la situación de igualdad de las partes, que se someten a un órgano dirimente imparcial. Esta situación cambia cuando el deslinde se lleva a cabo por la Administración, que al delimitar unilateral y privilegiadamente sus bienes, se convierte en juez y parte del deslinde efectuado, rompiendo así la igualdad en la relación entablada con los particulares. Esto no sólo ocurre en el procedimiento de deslinde que transcurre por sus cauces normales, sin oposición del administrado, sino, y éstos son los casos más frecuentes, cuando el particular manifiesta su disconformidad con las operaciones que se están practicando y que afectan a sus derechos. Es en este momento especialmente cuando la Administración se convierte en juez y parte con más fuerza (...)».

En definitiva, la competencia de la Administración, basada en razones de interés general, no presupone el acuerdo de los afectados, a diferencia de lo que sucede con el deslinde civil. No obstante, pienso que esas razones de interés general no justifican el otorgamiento de este privilegio a la administración, por ello considero, con PARRA LUCÁN (21) , que sería más sensato que, de la misma manera que la competencia del Juez civil en el expediente de jurisdicción voluntaria de deslinde cesa cuando hay oposición, cese también la competencia de la Administración cuando el particular se oponga.

Surge la duda en torno al carácter de la facultad de deslinde, en el sentido de determinar si se considera como una potestad facultativa de la Administración u obligatoria.

Como veíamos, el artículo 50.1 de la LPAP comienza diciendo que «las Administraciones públicas podrán deslindar...», término que podría llevarnos a pensar en una potestad cuyo ejercicio quedaría al libre arbitrio de las Administraciones públicas.

Sin embargo, la mayoría de la doctrina (22) que ha interpretado este precepto ha matizado su alcance, entendiendo que no puede dudarse de la obligatoriedad del ejercicio de la potestad de deslinde por parte de la Administración, pues se trata de un deber, de una competencia indisponible e irrenunciable, que aquélla deberá ejercer cuando se den las condiciones necesarias para ello.

Estas dudas ya se planteaban en la derogada LPE, cuyo artículo 13 disponía: «La Administración podrá deslindar los inmuebles patrimoniales mediante procedimiento administrativo en el que se oiga a los

particulares interesados (...)).

Mientras que autores, como MENDOZA OLIVÁN (23), defendían la obligatoriedad del deslinde, basándose en su configuración jurídica como deber inexcusable, RIVERO YSERN (24) mantenía que «el término «podrá», a nuestro juicio, no debe inducirnos a pensar que la Administración no sólo pueda deslindar mediante procedimiento administrativo sus bienes, sino que también pueda ir ante los Tribunales ordinarios. El término «podrá», pensamos, señala la posibilidad o no de que la Administración deslinde sus bienes, es decir, la facultad que tiene todo propietario de deslindar sus bienes».

En mi opinión, la obligatoriedad es la solución acertada, pues de otro modo decaería la justificación misma de esta facultad exorbitante que se concede a la Administración. La potestad de deslinde es una de las facultades y prerrogativas que el artículo 41 de la LPAP concede a la Administración para la conservación y defensa de sus bienes, precisamente porque estos bienes están destinados a fines de interés público; si pudiese quedar a su arbitrio el ejercicio de esa potestad, no se entendería el porqué de tanto privilegio.

## 2. Presupuestos para que pueda llevarse a cabo el deslinde

El artículo 50 de la LPAP exige, para que las Administraciones públicas puedan deslindar sus bienes inmuebles de otros pertenecientes a terceros, que «los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación». De la lectura del precepto, surge la duda de si, al referirse a otros bienes inmuebles «pertenecientes a terceros», el deslinde administrativo siempre ha de separar la propiedad pública de la privada.

Con carácter general, se ha mantenido que el deslinde administrativo va dirigido a la fijación de los límites del dominio público respecto de la propiedad privada. Así, la STS de 8 de octubre de 1999 (25) sostiene: «Las resoluciones administrativas que aprueban el deslinde del dominio público necesariamente han de considerar a los terrenos deslindados como públicos pues, con ella se trata de fijar cuáles son las lindes, los límites físicos del dominio público en relación con el de particulares respecto de una porción determinada de terreno (...)).

No obstante, la doctrina (26) entiende que, si bien esta es la regla general, ello no significa que el deslinde no pueda darse entre bienes de dos Administraciones públicas, o entre bienes que, siendo de una misma Administración, tengan cada uno de ellos unos órganos específicos encargados de efectuar el deslinde.

El artículo 61.1 del Reglamento, relativo al objeto del deslinde, prescinde de la expresión bienes inmuebles «pertenecientes a terceros» y dice que aquél «se dirigirá a determinar los límites de los bienes inmuebles de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, cuando éstos sean imprecisos o existan indicios de usurpación».

La imprecisión de los límites se configura como una imprecisión entre los linderos de los bienes públicos y de las propiedades colindantes, de tal magnitud que impide conocer dónde terminan aquéllos y dónde empiezan éstas.

Por tanto, las operaciones de determinación de límites que no respondan a la fijación de los confines de los bienes públicos no se enmarcan en el deslinde administrativo, siendo éste el caso ejemplificativo de las mediciones para el establecimiento de servidumbres públicas (27).

Los indicios de usurpación deben considerarse, afirma SETUÁIN MENDÍA (28), «como eso, meros indicios, y no como usurpaciones indiscutidas, que tienen su herramienta de oposición en la potestad de recuperación de oficio».

Teniendo en cuenta la naturaleza del deslinde, coincido con CARRILLO DONAIRE (29) en que, aun cuando la LPAP y el Reglamento partan de un doble presupuesto de hecho (que los límites entre las propiedades a deslindar «sean imprecisos o existan indicios de usurpación»), no se trata de un requisito alternativo, ya que la

jurisprudencia ha declarado reiteradamente que la confusión de linderos es un presupuesto inexcusable para el ejercicio de la acción de deslinde (ya sea ésta civil o administrativa), con independencia de que haya o no indicios de usurpación. Así, la STS de 18 de abril de 1984 (30) dice que el deslinde no es viable «cuando los inmuebles se encuentran perfectamente identificados y delimitados, con la consiguiente eliminación de la incertidumbre respecto de la aparente extensión superficial del fondo y a la manifestación del estado posesorio».

Es cierto que, como ha reconocido la jurisprudencia, la imprecisión de límites suele conllevar indicios de usurpación, pero precisamente es esa situación indiciaria provocada por la confusión de límites la que justifica el procedimiento de deslinde, ya que, si dichos límites están claros, la usurpación está consumada y, por tanto, lo que procedería sería el ejercicio de la acción recuperatoria, regulada en los artículos 55 a 57 LPAP (31).

La STS de 20 de febrero de 1985 (32) sostiene que «la recuperación de oficio requiere inequívoca constancia de la posesión originaria de los bienes presuntamente usurpados, que habrá de acreditarse documentalmente al acordar la recuperación. Cuando no sea así, cuando los límites aparezcan imprecisos y, por tanto, la prueba de la usurpación sea sólo indiciaria, el procedimiento adecuado es el deslinde».

Por este motivo, la Resolución analizada dice que, si la Administración Pública fuera titular extrarregistral de alguna porción invadida de dominio público, «puede y debe todavía ejercitar sus facultades de deslinde y recuperación del supuesto dominio público invadido», porque, para poder recuperar, primero hay que tener claros cuáles son los límites de dicho dominio público, lo cual exige, en caso de confusión de los mismos, la previa realización del deslinde.

### 3. Publicidad del deslinde

El artículo 12.2 del RH declara inscribibles «los deslindes administrativos debidamente aprobados», lo cual implica que se haya seguido el procedimiento legalmente establecido (vid. art. 52 LPAP). Dentro de dicho procedimiento destaca, a efectos registrales, la constancia en el Registro de la Propiedad de la iniciación del deslinde mediante nota al margen de la inscripción del dominio, en virtud de certificación del acuerdo de iniciación del mismo [art. 52.b) LPAP], como medio de dar publicidad al procedimiento, dadas las importantes consecuencias que el mismo conlleva.

El último trámite del procedimiento consiste en la inscripción del acto firme de deslinde en el Registro de la Propiedad correspondiente [art. 52 d), *in fine*, LPAP]. Dicha inscripción registral se efectuará tanto si la finca deslindada se halla inscrita en el Registro de la Propiedad (art. 53.1 LPAP), como si no lo está, en cuyo caso, «la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 LH».

Para PARRA LUCÁN (33), la remisión del artículo 53 de la LPAP a las exigencias del artículo 206 de la LH debe entenderse en el sentido de que para la inmatriculación será precisa la resolución aprobatoria del deslinde y la certificación administrativa en la que, con referencia a los inventarios y documentos oficiales, se haga constar el título o modo de adquisición.

Los argumentos que utiliza la autora para llegar a esta conclusión se basan, fundamentalmente, en la naturaleza y efectos del deslinde.

Con anterioridad a la LPAP se introdujeron reglas en algunas Leyes (cfr. art. 13.2 Ley de costas, art. 8.4 Ley de vías pecuarias y art. 95.3 Ley de aguas) que atribuían al deslinde la condición de título inmatriculador. Pero esto, según la autora, parecía una consecuencia derivada de la eficacia declarativa de la titularidad dominical del deslinde; por ello, fuera de estas leyes especiales, limitada la eficacia general del deslinde a la declaración de situaciones posesorias, no parecía que pudiera considerarse al deslinde, con carácter general, título suficiente para inmatricular.

En línea con lo anterior, se remite la autora a lo dispuesto en el artículo 16 de la derogada LPE: «Si la finca del Estado a que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá también el deslinde administrativo debidamente aprobado. En caso contrario, se procederá a la inscripción previa del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de la certificación librada conforme a lo dispuesto en el artículo 206 de la vigente Ley Hipotecaria, inscribiéndose a continuación el deslinde».

Sostiene que «esta disposición daba por supuesto que, si no había título adquisitivo de la finca, debía librarse la certificación prevista en el artículo 206 de la LH (que sí es instrumento de inmatriculación, conforme al art. 199 del RH) e inscribirse a continuación el deslinde. No debe olvidarse que, de la misma manera que el artículo 12 del Reglamento Hipotecario admite la inscripción del deslinde administrativo, en su número 1.º admite la inscripción de «las copias notariales de las actas judiciales protocolizadas de deslinde y amojonamiento de fincas, cuando hayan sido citados en el expediente los propietarios colindantes». Ahora bien, la propia entrada del artículo 12 del Reglamento establece que al amparo, en su caso, del artículo 205 de la Ley. Es decir, en el caso de que la finca esté inmatriculada, el deslinde tiene acceso al Registro de la Propiedad, sin que en ningún caso sea título inmatriculador. Pero tampoco lo es cuando la finca no está inmatriculada porque entonces, y así debería ser aunque el precepto reglamentario no lo dijera, debe inmatricularse la finca con arreglo a las reglas generales, y no en virtud del simple deslinde, que no es título declarativo de la propiedad» (34) .

Finalmente, recurre al régimen previsto, en la actualidad, en el artículo 68 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, para los bienes de las Entidades locales: «Si la finca de la Corporación local a que se refiere el deslinde se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo debidamente aprobado, referente a la misma. Si la finca de la Corporación local no se hallare inscrita, se procederá a la inscripción previa del título adquisitivo de la misma o, a falta de éste, de las certificaciones previstas en el artículo 36 de este Reglamento, inscribiéndose, a continuación de dicho asiento, el correspondiente al deslinde debidamente aprobado». A la vista de este precepto puede afirmarse, según su criterio, que el deslinde no es título inmatriculador, y es precisa la previa inmatriculación de la finca mediante las oportunas certificaciones administrativas, conforme al art. 36 del Reglamento, que, a su vez, se remite a lo dispuesto en los arts. 206 de la Ley Hipotecaria y 303 y siguientes del Reglamento Hipotecario.

En mi opinión, el artículo 53 de la LPAP es claro en el sentido de considerar el acto firme de deslinde como título inmatriculador, cuando afirma que «en todo caso, la resolución aprobatoria del deslinde será título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes...». La remisión al artículo 206 de la LH se establece para imponer la necesidad de que en dicho acto consten los extremos que el citado artículo recoge, a los efectos de que pueda considerarse como título inmatriculador, pero no que siempre sea necesaria la certificación administrativa a que alude el citado precepto de la LH. El hecho de que, en el régimen anterior, pudiera defenderse un efecto contrario no es óbice para que la solución en la normativa actual sea diferente, toda vez que el recurso a los antecedentes históricos se hace preciso cuando la interpretación de la norma vigente plantea alguna duda, situación que, a mi modo de ver, no se da en el caso que estamos tratando.

Por ello entiendo, con VALERO FERNÁNDEZ-REYES (35) , que «de la dicción del artículo 53, parece inferirse que no será necesario aportar como documento independiente la certificación administrativa del artículo 206.1 de la Ley Hipotecaria, siempre que la resolución del deslinde contenga todos los extremos o circunstancias previstos en el mismo. Registralmente serán dos actos inscribibles, inmatriculación a favor de la Administración y deslinde, pero que podrán practicarse en un solo asiento con un único título».

#### 4. El deslinde frente a las inscripciones registrales

Siendo presupuesto ineludible del deslinde la confusión de linderos y su finalidad la fijación de los mismos, su eficacia se desenvuelve en el ámbito estrictamente posesorio, no afectando, por tanto, al derecho de propiedad.

Se distingue, así, el deslinde de la acción reivindicatoria, pues, como afirma RIVERO YSERN (36) , aquél supone, como regla general, confusión de límites, mientras que ésta, controversia de títulos (37) .

La STS de 3 de marzo de 1992 (38) sostiene que «el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad y prueben una posesión superior a un año, ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas».

Además, la STS de 28 de diciembre de 1999 (39) afirma que el deslinde tiene un mero carácter delimitador de los bienes considerados en un momento dado, previsión relativa a los efectos temporales del deslinde que, según CARRILLO DONAIRE (40) , «no carece de importancia, debiendo entenderse –en consecuencia– que el deslinde efectuado no tiene la condición de inmutable, pudiendo esa declaración alterarse porque sobrevengan nuevas circunstancias fácticas (cambios naturales, por ejemplo) o de iure».

Teniendo en cuenta los efectos del deslinde, cabe preguntarse su influencia en las inscripciones registrales.

En consonancia con la doctrina del principio de legitimación registral, la jurisprudencia ha declarado, en reiteradas ocasiones, que el deslinde administrativo no puede desconocer la presunción de legalidad que se deriva del artículo 38 de la LH a favor del titular registral.

Según la STS de 1 de marzo de 1983 (41) , «la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el art. 38 de la LH, y consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad a favor de la registral que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de actuaciones, no sólo en el orden de la titularidad dominical –ya que el deslinde no puede nunca prejuzgar dicha cuestión– sino en el de la posesión legal, y de aquí que la delimitación no puede hacerse discrecionalmente, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad y posesión» (42) .

Añade la STS de 5 de noviembre de 1990 (43) que «en tanto aquella presunción no se destruya y, con ello, la prevalencia antes dicha, siempre –claro es- por expresa declaración de la Jurisdicción ordinaria, tal eficacia y correlativa protección no puede ser desconocida ni por las personas privadas ni las públicas, por operar «erga omnes», y bien recordaba la sentencia de 4 de junio de 1979 que esto es así mientras la Administración no obtenga la nulidad o caducidad del asiento registral, explicando, por su parte, la de 18 de noviembre de 1975, con cita de las de 24 de junio de 1959, 12 de noviembre de 1962 y 31 de enero de 1975, que «en todo expediente de deslinde administrativo ha de ser respetado el principio de legitimación registral del art. 38 de la L.H., a tenor del que se presumirá a todos los efectos que los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, así como también que el que tenga inscrito el dominio de bienes inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos, no pudiendo tampoco ejercitarse ninguna acción contradictoria del domino o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación correspondiente, lo que viene a corroborar el propio art. 1º de la misma L.H., al disponer que los asientos practicados en los libros del Registro están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en dicha Ley», siendo también de recordar que la carga procesal de evidenciar esa inexactitud tabular, en casos como el presente y según la sentencia de 4 de junio de 1979, corresponde a la Administración sin que «pueda desplazarse al titular inscrito»».

En definitiva, el deslinde administrativo a que hacen referencia los artículos 50 y siguientes de la LPAP desenvuelve su eficacia en el ámbito estrictamente posesorio, lo que excluye su consideración como título declarativo de la titularidad de la Administración, y, por tanto, no es suficiente para rectificar las inscripciones registrales contradictorias con el deslinde.

Esta eficacia general del deslinde administrativo se ve reflejada en el artículo 57.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (44) : «1. El deslinde consistirá en practicar operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas. 2. Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma» (45) .

Sin embargo, debe advertirse que la legislación sectorial en materia de costas (art. 13 Ley 22/1988, de 28 de julio), de aguas (art. 95 Texto Refundido de 20 de julio de 2001) y de vías pecuarias (art. 8 Ley 3/1995, de 23 de marzo) otorga al deslinde una eficacia mucho mayor que la que le confiere la legislación general, pues del mismo se derivan efectos declarativos de la posesión y de la titularidad demanial, a la vez que concede al título de deslinde eficacia prevalente respecto de las titularidades contradictorias (46) , sin perjuicio, como ha declarado la jurisprudencia, de que los titulares inscritos puedan hacer valer sus derechos ante la jurisdicción civil (47) .

La STS de 25 de abril de 2007 (48) , respecto de los efectos del acto administrativo del deslinde de costas, dice que «tras la entrada en vigor de la Ley 22 /1988, de 28 de julio, de Costas, es indiscutible el efecto declarativo del deslinde de costas, que, como tal acto administrativo, no sólo goza de la presunción de legitimidad, sino que se encuentra amparado por los tradicionales privilegios posicionales de la Administración, particularmente la autotutela declarativa, que le permite declarar unilateralmente derechos frente a los particulares, cuya efectividad se garantiza, por ende, a través de la autotutela ejecutiva. También ha de ser pacífico que, hoy por hoy, superadas ya concepciones históricas, y en consonancia con la protección que la Ley de Costas de 1988 ha dispensado al dominio público-marítimo terrestre, en respeto a su dimensión constitucional, esa eficacia declarativa no se detiene en el estado posesorio, ni en el reconocimiento de una titularidad meramente provisional, sino que se traduce en la declaración del derecho de propiedad de la Administración del Estado sobre los bienes, cuya cabida y linderos se precisan en el acto administrativo del deslinde, además de, claro está, declarar el «ius possidendi» de la Administración sobre tales bienes, como una de las facultades que integran el derecho de propiedad. Consecuentemente, el deslinde confiere, además de un título posesorio, un título de dominio sobre los bienes que, por revestir las características naturales del «demanio», tal y como lo entiende el artículo 132 de la Constitución, quedan incorporados en el dominio público marítimo- terrestre, como se infiere de la lectura de los artículos 13.1 de la Ley de Costas de 1988 y 28.1 de su Reglamento. Es más, junto con esa eficacia declarativa, el deslinde produce efectos registrales pues, una vez aprobado, es título hábil y suficiente para solicitar y obtener la anotación preventiva del dominio público en la inscripción de aquellos bienes incluidos en el demanio, según el deslinde, y permite no sólo la constancia tabular del carácter demanial de tales bienes, sino incluso la rectificación de los asientos contradictorios a dicho carácter y condición, y a la titularidad pública que es inherente a ellos (artículo 13.2 de la Ley de Costas y 29.1 de su Reglamento). Y lo que es más importante, esa declaración dominical, y la eficacia registral propia del deslinde, se proyecta tanto hacia el futuro, como hacia las titularidades pretéritas, afectando incluso a las amparadas por el Registro, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 13.1 de la Ley y 28.1 del Reglamento -«sin que las inscripciones del Registro de la Propiedad puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados»-, alcanzando también a los titulares de derechos inscritos amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que ven cómo desaparece la conservación de sus derechos que les confería la anterior Ley de Costas de 26 de abril de 1969 -concretamente su artículo 6.3-, cediendo ante la mayor protección que, desde la Constitución, merece el demanio natural, y que a nivel legislativo se plasma en la conversión del derecho de propiedad, afectado por el efecto declarativo inherente al deslinde, en un derecho real de carácter administrativo y de duración limitada -disposición transitoria primera de la Ley de Costas -; sistema de protección que no desconoce el significado expropiatorio de las consecuencias legales del deslinde que afecta a titularidades anteriores, y que -y esto es aquí lo relevante- no impide que los titulares inscritos afectados puedan ejercitar las acciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos, siendo susceptible de anotación preventiva la correspondiente reclamación judicial -artículo 13.3 de la Ley y 29.2 del Reglamento-, para cuyo ejercicio el legislador establece un plazo especial de prescripción de cinco años, desde la aprobación del deslinde (artículo 14 de la Ley)».

El Consejo de Estado, en el Dictamen 1132/96, de 13 de junio de 1996, advirtió que esta ampliación de la eficacia del deslinde comporta «una ruptura del tradicional monopolio del juez civil para conocer de cualquier cuestión relativa al dominio, aun cuando éste fuera de titularidad pública, atribuyendo a la Administración que promueve el deslinde la facultad de decidir –en vía administrativa– sobre la posesión y la titularidad dominical a favor del Estado, dando lugar al consiguiente amojonamiento, y sin que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. De este modo, la realidad extrarregistral del deslinde administrativo goza del valor de enervar la presunción «iuris tantum» que confiere el Registro de la Propiedad a las titularidades inscritas, de tal forma que la realidad registral contradictora cede en favor de la propiedad pública declarada en el acto administrativo de deslinde».

Ciertamente, como afirma CARRILLO DONAIRE (49) , «esta extralimitada configuración del deslinde, que difiere mucho de su tradicional alcance desde que la figura se recibiese en la Ordenanza de Montes de 1833 – por influencia del ordenamiento francés–, sitúa a la Administración en una posición impropia que no sólo se aparta –como hemos indicado– de la regulación de esta figura en la LPAP y en el RBCL sino que, a nuestro juicio, supone también una falla importante para el sistema registral inmobiliario y de la dualidad jurisdiccional que informa la competencia de los Tribunales para conocer las actuaciones administrativas dirigidas a la defensa de los patrimonios públicos, por mucho que puedan comprenderse las razones que ha compelido al legislador sectorial a predicar efectos reivindicativos de la titularidad demanial al deslinde cuando éste recae sobre bienes pertenecientes al llamado «demanio natural» (como las aguas continentales y las costas, no así las vías pecuarias)».

En definitiva, el deslinde administrativo, una vez aprobado, declara la posesión y la titularidad a favor de la Administración pública, sin que las inscripciones registrales puedan prevalecer frente a la naturaleza demanial de los bienes deslindados. En coherencia con este régimen jurídico, no son aplicables, como se vio anteriormente, los principios de legitimación y de fe pública registral y, además, frente a la regla general en sede de rectificación de los asientos registrales que presupone el consentimiento del titular del asiento a rectificar o, en su caso, la oportuna resolución judicial firme dictada en juicio declarativo entablado contra aquél (cfr. arts. 1, 40, 82 y 220 LH), la legislación sectorial sanciona la eficacia rectificadora de las resoluciones de deslinde (50) .

## IV. INMATRICULACIÓN POR TÍTULO PÚBLICO

### 1. Requisitos y efectos

Las inmatriculaciones practicadas en el caso resuelto en la Resolución objeto de estudio se han realizado por el procedimiento establecido en el artículo 205 de la LH, precepto que regula la inmatriculación de fincas en virtud de título público de su adquisición.

Para que el título tenga virtualidad inmatriculadora han de concurrir en el mismo las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un título público traslativo otorgado por persona que acredite haber adquirido la propiedad de la finca, al menos un año antes de dicho otorgamiento, también mediante título público (51) .

Es necesaria, por tanto, la concurrencia de dos documentos: uno, el título público en que conste la adquisición de la finca por el inmatriculante, y otro, también público, acreditativo de que quien transmitió al inmatriculante había adquirido el derecho sobre la finca al menos con un año de anterioridad a la fecha del primero.

*«Nótese —dice la RDGRN de 18 de abril de 2018 (52) — que dicho lapso temporal mínimo de un año ha de computarse, no necesariamente entre las fechas de los respectivos otorgamientos documentales, esto es, el del título público previo y el del título público traslativo posterior, sino entre la fecha de la previa adquisición documentada en título público, y la fecha del otorgamiento*

*del título traslativo posterior».*

- b) Que, a juicio del Registrador, exista identidad en la descripción de la finca contenida en ambos títulos (53) .
- c) Que, asimismo, exista identidad entre la descripción contenida en el título inmatriculador y la certificación catastral descriptiva y gráfica, que necesariamente debe ser aportada al efecto (54) .

Las inmatriculaciones practicadas conforme al art. 205 LH no son inatacables: Los que se crean con derecho a los bienes o parte de ellos, cuya inmatriculación se haya practicado por este medio, podrán alegarlo ante el Juzgado o Tribunal competente en juicio declarativo, y deberá el Juez ordenar que de la demanda se tome la correspondiente anotación preventiva (art. 298. 4, últ. párr., RH).

Estas inmatriculaciones no surten efectos respecto de tercero hasta transcurridos dos años desde su fecha (art. 207 LH); es decir, que hasta entonces los adquirentes del inmatriculante no pueden quedar protegidos por la fe pública del Registro.

## **2. Inmatriculación que pueda afectar a fincas de dominio público. La georreferenciación de la finca**

En relación a la posibilidad de que existan fincas de dominio público a las que pueda afectar la inmatriculación, el párrafo del artículo 205 dispone que «si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación», añadiendo el párrafo siguiente que «si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación o, no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la inmatriculación pretendida».

En este punto se centra la discordancia entre lo alegado por el Registrador de la Propiedad y el Jefe de Demarcación de Carreteras.

Para este último, la actuación del Registrador de inmatricular las fincas es contraria al espíritu de la Ley 13/2025, de Reforma de la Ley Hipotecaria, citando lo dispuesto sobre dicha reforma por la RDGRN de 30 de junio de 2017: «el registrador tratará de evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público. Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria...», añadiendo que, para ello, la propia Ley 13/2015 trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos y auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, incluso no inmatriculado. De este modo, no debería haberse procedido a la inmatriculación de las fincas, pues los límites del dominio público viario, aun no estando inmatriculado, se han acreditado mediante la aportación del plano de expropiaciones y de los documentos que acreditan la conclusión del expediente expropiatorio, concluyendo que procede, conforme al artículo 205, párrafo 4.º, de la LH, la estimación del recurso y la práctica del asiento solicitado por la Demarcación.

La RDGSJFP de 8 de mayo de 2023 (55) dice que «no solo es perfectamente posible, sino altamente recomendable, que cuando el registrador tenga, no la certeza, pero sí dudas fundadas acerca de que la georreferenciación de la finca que se pretende inmatricular por la vía del artículo 205 pueda invadir, aunque sea parcialmente fincas ya inmatriculadas, puede y debe intentar disipar o confirmar tales dudas aplicando las previsiones del artículo 199. Ciertamente, dicho artículo, según su encabezado, está destinado a ser aplicado en el supuesto específico en que se pretenda inscribir de georreferenciación de una finca que consta inmatriculada sin ella, a fin de evitar la invasión de fincas ya inmatriculadas y conceder una tutela efectiva previa a dichos interesados. Pero puede y deber ser también aplicado, por estricta analogía, a un supuesto

semejante, como es aquél en que se pretende inscribir la georreferenciación de una finca de modo simultáneo a su inmatriculación, y todo ello a fin de evitar la invasión de fincas ya inmatriculadas [o, en nuestro caso, el dominio público], pues existe identidad de razón entre ambos supuestos».

El artículo 199 de la Ley Hipotecaria, en la redacción dada por la Ley 13/2015, ha reforzado la posición del registrador a la hora de rechazar una inscripción cuando tenga dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público, al disponer en el párrafo cuarto de su número 1: «El Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado». Para tener certeza sobre la invasión del dominio público debe notificar la pretensión de inscripción a la Administración titular de la misma, salvo que sea evidente, consultada la aplicación registral homologada, que dicha invasión se produce. Pero, sea cual fuere el resultado de la notificación, que debe hacerse por ser obligatoria conforme al artículo 39 de la Ley 33/2003, el artículo 199 impone al registrador una calificación denegatoria, aunque la Administración no conteste, o no se oponga, si a su juicio existe invasión de dominio público (56) .

Ahora bien, no es este el caso del supuesto planteado en la Resolución objeto de comentario, ya que para el Registrador de la Propiedad resulta claro que no hay invasión del dominio público, considerando que las inmatriculaciones se han llevado a cabo con pleno respeto del procedimiento establecido en el citado artículo 205 de la LH «y previa consulta realizada por mí (el Registrador) de las bases gráficas de Catastro, visor de PNOA y a la herramienta gráfica del Colegio de Registradores -Geobase-, y de las tres consultas resulta que las fincas no invaden total ni parcialmente, finca alguna de dominio público». Una vez comprobado que no había invasión de fincas colindantes ni del dominio público, el Registrador sostiene que practicó las inmatriculaciones de ambas fincas y remitió las comunicaciones a los colindantes previstas en el último párrafo del artículo 205 de la LH (57) . Por tanto, concluye el Registrador, la comunicación realizada al Ministerio no es la prevista en los párrafos 3.º y 4.º del citado artículo, pues queda acreditado que no hay invasión del dominio público.

De forma resumida, los requisitos para la inscripción de representaciones gráficas son los siguientes (58) :

- a) El Registrador debe calificar en todo caso la existencia o no de dudas en la identidad de la finca, que pueden referirse a que la representación gráfica de la finca coincida en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, a la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas o a que se encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria (cfr. artículos 9, 199 y 201 de la Ley Hipotecaria).
- b) A tal efecto, el Registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, las representaciones gráficas disponibles que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación, para lo que podrá acudir a la aplicación informática prevista en dicha norma y homologada en la RDGSJFP, de 2 de agosto de 2016, así como acceder a la cartografía catastral, actual e histórica, disponible en la Sede Electrónica del Catastro.
- c) Dado que, con anterioridad a la Ley 13/2015, de 24 de junio, se permitía el acceso al Registro de fincas sin que se inscribiese su representación gráfica georreferenciada, la ubicación, localización y delimitación física de la finca se limitaba a una descripción meramente literaria, lo que puede conllevar una cierta imprecisión a la hora de determinar la coincidencia de la representación gráfica con otras fincas inmatriculadas con anterioridad a dicha norma.
- d) El Registrador, a la vista de las alegaciones efectuadas en el procedimiento, debe decidir motivadamente según su prudente criterio. En caso de haberse manifestado oposición por algún interesado, constituye uno de los principios de la regulación de la jurisdicción voluntaria que, salvo que la Ley expresamente lo prevea, la sola formulación de oposición por alguno de los interesados no hará contencioso el expediente, ni impedirá que continúe su tramitación hasta que sea resuelto. Por tanto, y conforme al artículo 199 de la Ley Hipotecaria, «la mera oposición de quien no haya acreditado ser titular registral de la finca o de cualquiera de las registrales

colindantes determine necesariamente la denegación de la inscripción». Lo que no impide, por otra parte, que las alegaciones recibidas sean tenidas en cuenta para formar el juicio del Registrador.

- e) El juicio de identidad de la finca por parte del registrador debe estar motivado y fundado en criterios objetivos y razonados, sin que basten expresiones genéricas o remitirse a la mera oposición no documentada de un colindante.

La RDGSJFP no se pronuncia expresamente sobre esta cuestión, pero parece aceptar la posición del Registrador, ya que, como se vio anteriormente, dicho órgano se plantea si el recurso presentado por la Demarcación es el medio adecuado para rectificar dos inmatriculaciones ya practicadas, concluyendo que no, por estar los asientos del Registro, una vez practicados, bajo la salvaguarda de los Tribunales. Ello es lógico, pues, como vimos, la descripción de la finca entra dentro del alcance del principio de legitimación registral.

En este sentido, la DGSJFP (59) , respecto a los efectos jurídicos de la inscripción de la georreferenciación de las fincas registrales, ha señalado que la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne que, tras los procedimientos, tramites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguarda de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito.

La inscripción de la georreferenciación supone dar cumplimiento al principio de especialidad registral sobre la necesaria claridad en la determinación de sujeto, objeto y contenido del derecho inscrito, pues tal georreferenciación inscrita es la que determina con precisión la ubicación, delimitación y superficie del objeto del derecho de propiedad y demás derechos inscribibles sobre dicha finca, previa calificación del registrador (60) .

En definitiva, en función de lo previsto en el artículo 1 de la LH, tal asiento registral determinante de la ubicación, delimitación y superficie de la finca «está bajo la salvaguarda de los Tribunales y produce todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». Esos efectos los ha puesto de manifiesto la DGSJFP (61) :

- a) En primer lugar, conforme al artículo 17 de la Ley Hipotecaria, que recoge el llamado principio de prioridad registral, una vez inscrita dicha georreferenciación «no podrá inscribirse o anotarse ninguna (...) que se le oponga o sea incompatible». Así lo confirma también, de modo más específico aún, el artículo 199, ordenando que «el Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita».
- b) En segundo lugar, atendiendo al artículo 20 de la Ley Hipotecaria, que recoge el llamado principio de tracto sucesivo, «para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales» (y entre ellos, la modificación de la ubicación y delimitación geográfica de su objeto) «(...) deberá constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgue o en cuyo nombre sean otorgados los actos referidos».
- c) En tercer lugar, en virtud del llamado principio de legitimación registral, el artículo 9 de la Ley Hipotecaria proclama que «se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica (...) que ha quedado incorporada al folio real». Y este artículo 38 de la Ley Hipotecaria señala que «a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo» y, por ello, con la concreta ubicación y delimitación georreferenciada determinada por el asiento respectivo; «de igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos», esto es, con la concreta ubicación y delimitación georreferenciada determinada por el asiento respectivo. Tal presunción opera también en el artículo 35 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual, «a los efectos de la prescripción adquisitiva en favor del titular inscrito, será justo

título la inscripción, y se presumirá que aquél ha poseído pública, pacífica, ininterrumpidamente y de buena fe» – la concreta finca cuya ubicación y delimitación queda definida por su georreferenciación inscrita– «durante el tiempo de vigencia del asiento y de los de sus antecesores de quienes traiga causa».

## V. OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS

Como se apuntó anteriormente, la Resolución objeto de estudio hace referencia a la obligación legal que tienen las Administraciones públicas de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes de los que sean titulares. Ello se debe a que, en nuestro ordenamiento jurídico, el supuesto de la inscripción de los bienes públicos constituye una de las excepciones al carácter facultativo de la inscripción que rige en nuestro ordenamiento jurídico.

Apunta la DGSJFP la posible responsabilidad en que pudiera incurrir la Administración por haber incumplido dicha obligación, es decir, por no haber inscrito, en el caso de que se declarase la titularidad extrarregistral de la misma, los bienes objeto de la controversia, pues «el adquirente de buena fe podría invocar, si no la protección máxima del principio de fe pública registral, sí al menos el principio general de protección de la buena fe y apariencia legítima y el de responsabilidad patrimonial por los actos y omisiones administrativas, que inspira nuestro ordenamiento jurídico»; es decir, en el supuesto de que, finalmente, se declarase que las fincas son de dominio público y, por tanto, titularidad de la Administración, los titulares registrales, o sea, el matrimonio inmatriculante, perdería la titularidad de las fincas, pero podría exigir a la Administración una responsabilidad patrimonial derivada del incumplimiento de su obligación legal de inscribir los bienes de los que sea titular.

### 1. Regulación legal

Según el artículo 2. 6.º de la LH, en el Registro de la Propiedad se inscribirán «los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado, o a las corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las leyes o reglamentos». Este ap. 6.º ha sido calificado por la mayoría de la doctrina como innecesario, por cuanto el artículo 2 se dedica a especificar los actos registrables como tales, independientemente de las personas de los adquirentes de los inmuebles o derechos reales sobre ellos y, por tanto, abstracción hecha de si los interesados en ellos son personas particulares o si son el Estado o las Corporaciones civiles o eclesiásticas, pues esto no influye en la esencia determinativa de la materia inscribible (62) . Sin embargo, también se ha dicho, en su defensa, que el precepto precisa que los bienes públicos tienen un régimen hipotecario propio, que se deja expresamente a salvo (63) . Para determinar el régimen hipotecario, con carácter general, de los bienes públicos, debemos acudir a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) y su Reglamento, aprobado por RD 1373/2009, de 28 de agosto (64) .

El artículo 28 LPAP impone a las Administraciones públicas la obligación de proteger y defender su patrimonio, procurando la inscripción de sus bienes y derechos. En consonancia con lo anterior, el artículo 36.1 LPAP, que tiene el carácter de legislación básica en función de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.18.ª CE (disposición final 2.ª), dice: «Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria».

### 2. Significado y finalidad de la inscripción

Antes de la reforma del RH llevada a cabo por el RD 1867/1998, de 4 de septiembre, el artículo 5 RH exceptuaba de la inscripción ciertos bienes de dominio público. La inaccesibilidad de estos bienes al Registro de la Propiedad, fundada teóricamente en su innecesidad al llevar impreso el sello de su carácter público en

la ostensibilidad de su uso, tuvo un efecto perverso, al amparar la usurpación por particulares de dependencias o enclaves situados en zonas de dominio público, puesto que una parte de la jurisprudencia, en particular civil, fue más proclive a otorgar preferencia a los efectos que derivan de la fe pública registral que a la definición legal de categorías enteras de bienes como pertenecientes al dominio público. Así sucedió en el caso de la zona marítimo-terrestre (65) . Para remediar estos problemas, el citado RD modificó el artículo 5, permitiendo que los bienes de dominio público puedan ser objeto de inscripción conforme a su legislación especial. Además, el RD intentó imponer la obligatoriedad de inscripción de los bienes públicos, pero los preceptos que se referían a ella (arts. 6, 17 y 18) fueron declarados nulos por la STS (Sala 3.ª) de 31 de enero de 2001 (66) , pues tal exigencia es contraria al régimen jurídico de este tipo de bienes, que, por imperativo del artículo 132.1 CE, está reservado a la Ley. Finalmente, ha sido la LPAP la que ha transformado el carácter de la inscripción de los bienes de dominio público, pues de la inscripción potestativa establecida en el artículo 5 RH se ha pasado a la inscripción obligatoria, dispuesta en el artículo 36.1 LPAP. Este cambio de criterio hace necesario el establecimiento de un plazo para llevar a cabo el cumplimiento de la obligación de inscribir, que la propia Ley fijó en cinco años (Disposición Transitoria 2ª).

Lo anterior supone una excepción al criterio que, con carácter general, ha regido siempre en nuestra legislación hipotecaria respecto del acceso de los bienes al Registro de la Propiedad: la inscripción, además de declarativa, es facultativa o voluntaria, es decir, la inscripción solo se practica a solicitud de los interesados. Éstos deciden libremente acogerse o no al régimen del Registro. El hecho de que mediante la obligatoriedad de la inscripción se limite esta posibilidad de decisión no elimina la necesidad de que el obligado a realizarla, la Administración, haya de iniciar el procedimiento registral para llevarla a cabo mediante la correspondiente declaración dirigida al registrador, o sea, la inscripción sigue siendo rogada, no habiendo excepción al principio de rogación. En consecuencia, las Administraciones públicas tienen la obligación de inscribir los bienes y derechos de su patrimonio, siendo sancionadas si incumplen dicha obligación (inscripción obligatoria), y, ante esta situación, el registrador no puede actuar, no puede realizar la inscripción de oficio, porque ésta ha de ser solicitada (principio de rogación) por el órgano de la Administración correspondiente, solicitud que pone en marcha todo el procedimiento registral.

Los argumentos que justifican este régimen de inscripción de los bienes públicos vienen dados, según el dictamen del Consejo de Estado de 3 de abril de 2003 sobre el Anteproyecto de LPAP, en base a dos criterios: 1.º De legalidad formal: El dictamen recuerda que la STS de 31 de enero de 2001 anuló los artículos 6, 17 y 18 del RD 1867/1998, que modificaba el RH, al considerar que introducir en una norma de ese rango la obligatoriedad de la inscripción vulneraba el principio de legalidad, cosa que la inclusión de tal regla en la LPAP venía a solventar; 2.º De seguridad jurídica: La regla de la inscripción obligatoria supone una mayor y mejor protección de los derechos, tanto de los que son titularidad de terceros como de los que corresponden a las Administraciones públicas.

Según la RDGRN de 27 de febrero de 2014 (67) , ninguna dificultad existirá para que el registrador pueda apreciar, por el contenido del propio Registro, el carácter demanial del bien, especialmente teniendo en cuenta la obligación que tienen el Estado y demás Administraciones públicas de inscribir sus bienes, así como todos los actos y contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción, que impuso con carácter general, incluso respecto de los bienes demaniales, la LPAP, dada la garantía que representa la protección registral para la integridad e indemnidad de los patrimonios públicos, comprendiendo también los adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley.

La doctrina ha señalado las graves deficiencias o consecuencias negativas que se generan por la expulsión del Registro, consciente o no, de los inmuebles comprendidos en el perímetro demanial (68) :

- El sometimiento de los particulares a limitaciones, obligaciones y servidumbres demaniales extratabulares.
- La imposibilidad de actualizar la realidad física de las fincas registrales, y la dificultad para la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.

- La usurpación del demanio por los particulares.
- La aparición de terceros adquirentes en las fincas demaniales.
- La pérdida o extravío de títulos formales.
- La dificultad para la constancia registral de las alteraciones jurídicas del demanio.
- El entorpecimiento de la necesaria financiación hipotecaria de las concesiones administrativas.
- Las dificultades para el control registral y la práctica de ciertas inscripciones.

El acceso al Registro de la Propiedad de los bienes y derechos de las Administraciones públicas conlleva que éstas puedan obtener los beneficios y ventajas que aquél proporciona, con independencia de las facultades que les otorga el ordenamiento jurídico para la conservación y defensa de sus bienes y derechos. Esta inscripción preceptiva va a permitir a la Administración ejercitar las acciones reales al amparo del procedimiento especial y sumario del artículo 41 LH en defensa de la propiedad inscrita, no obstante ser, como afirma la STS de 1 de julio de 1999 (69) , la titularidad del dominio público inatacable aunque no figure en el Registro, puesto que esa titularidad no nace del tráfico jurídico base del Registro, sino de la Ley.

### 3. Obligaciones del registrador en relación a la inscripción de los bienes públicos

Aparte de la obligación general de calificar, la LPAP impone al registrador una serie de obligaciones de control y vigilancia sobre los bienes de las Administraciones públicas:

- a) Cuando se inmatriculen fincas colindantes con otras de una Administración Pública o se inscriban en el Registro de la Propiedad excesos de cabida de fincas colindantes con otras pertenecientes a una Administración Pública, el registrador, sin perjuicio de hacer constar en la inscripción la limitación de efectos a que se refiere el artículo 207 LH, deberá ponerlo en conocimiento de los órganos a los que corresponda la administración de éstas, con expresión del nombre, apellidos y domicilio, si constaren, de la persona o personas a cuyo favor se practicó la inscripción, la descripción de la finca y la mayor cabida inscrita (artículos 38.1 y 2 LPAP) (70) . En el caso de que estos asientos se refieran a inmuebles colindantes con otros pertenecientes a la Administración General del Estado, la comunicación se hará al Delegado de Economía y Hacienda. Respecto a la limitación de efectos de los asientos registrales en estos casos de exceso de cabida, considera VALERO FERNÁNDEZ-REYES (71) que, según la dicción del artículo, tendrá lugar siempre, es decir, aunque se trate de supuestos en que la legislación hipotecaria, con carácter general, no la imponga.
- b) Cuando tuviera conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicará a los órganos a los que corresponda su administración, para que por éstos se inste lo que proceda (artículo 39 LPAP).

La RDGRN de 24 de abril de 2018 (72) sostiene que «la protección registral que la ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción. Por tal motivo, con carácter previo a la práctica de la inscripción, y conforme a lo previsto en distintas leyes especiales, como la de costas o de montes, el registrador ha de recabar informe o certificación administrativa que acrediten que la inscripción pretendida no invade el dominio público. En otros casos, como ocurre con la legislación de suelo, también existen previsiones expresas de que el registrador, antes de acceder a la inscripción de edificaciones, habrá de comprobar que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general. Avanzando decididamente en la senda de la protección registral del dominio público, incluso del no inscrito debidamente, la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, al dar nueva redacción a diversos artículos de la Ley Hipotecaria, prevé que, en todo caso, el registrador

tratará de evitar la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas cuando tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público. Así se expresa de manera terminante y reiterada en varios preceptos de la Ley Hipotecaria, y no sólo en el artículo 9 que ya contiene una proclamación general al respecto, sino también en diversos artículos del Título VI de la Ley que contienen manifestaciones concretas del mismo principio general». Entre estos preceptos, la Resolución cita el artículo 199, relativo al procedimiento para la inscripción de la delimitación georreferenciada de las fincas ya inmatriculadas ("el Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado"), el artículo 203, sobre el procedimiento de inmatriculación mediante expediente de dominio ("si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular, con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación, o no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la anotación solicitada, notificando su calificación al Notario para que proceda al archivo de las actuaciones, motivando suficientemente las causas de dicha negativa, junto con certificación o traslado de los datos procedentes de la información territorial utilizada y, en su caso, certificación literal de la finca o fincas que estime coincidentes"), y, finalmente, el artículo 205, relativo a la inmatriculación por título público, que reproduce, en este aspecto, lo dispuesto en el artículo 203.

Añade la DGRN, además, que la citada Ley 13/2015 «trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, incluso no inmatriculado, señalando en el nuevo artículo 9 de la Ley Hipotecaria que «todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática (...) para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».

Concluye la Resolución que «tal profusión normativa, aun cuando pueda incluso llegar a ser reiterativa, no hace sino asentar el principio general, ya vigente con anterioridad a la Ley 13/2015, de que los registradores deben evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial».

Como se apuntó anteriormente, respecto a la Resolución objeto de estudio, es en relación a esta obligación donde entran en colisión las posiciones del Registrador y del Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado, pues éste sostiene, como base de su recurso, que aquél había incumplido la obligación que se acaba de exponer, expresando, además, que no se había tenido en cuenta el espíritu de la Ley 13/2015 en su actuación. Por el contrario, el Registrador argumenta que, en su forma de proceder, había observado minuciosamente la citada obligación (vid. Supra, apartado IV).

- c) No inscribirá ninguna escritura en la que falte la manifestación del cumplimiento de la obligación que al Notario le impone el artículo 63.1 LPAP: «los Notarios que intervengan en cualquier acto o contrato no otorgado por el Ministro de Hacienda, el Director General del Patrimonio del Estado o los Delegados de Economía y Hacienda sobre bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a la misma o dependientes de ella, remitirán a dicho centro directivo una copia simple de la

correspondiente escritura, y dejarán manifestación en la escritura matriz de haberse procedido a tal comunicación». El origen de esta obligación se halla en lo dispuesto en el artículo 83.2 LPAP, según el cual, cuando el organismo público competente para firmar un acto o contrato no sea la Dirección General del Patrimonio del Estado, deberá comunicarlo a este Centro directivo para su constancia en el Inventario General, como un medio más de control. Obviamente, si el organismo o departamento administrativo no fuese competente para realizar el acto o contrato en cuestión, denegará la inscripción, no por aplicación de lo anterior, sino por no ajustarse aquéllos a la legalidad, pues la calificación registral se extiende, según el artículo 99 RH, a la apreciación de la competencia del órgano actuante.

- d) Cuando la práctica de asientos registrales pueda efectuarse en virtud de documento administrativo, si éste no ha sido otorgado por el Ministro de Hacienda, el Director General del Patrimonio del Estado o los Delegados de Economía y Hacienda, y afecta a bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de ella, remitirá a dicho centro directivo una comunicación de la inscripción, con remisión de copia del documento presentado e indicación de la fecha del asiento de presentación (artículo 63.2 LPAP).
- e) Reducir el arancel a que esté sujeta la práctica de los asientos en el porcentaje previsto en la normativa arancelaria registral cuando los obligados al pago sean Administraciones públicas.
- f) Facilitar, de forma gratuita, a la Dirección General del Patrimonio del Estado, a requerimiento de ésta, la información de que dispongan sobre los bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de ella, así como todos aquellos datos o informaciones que sean necesarios para la adecuada gestión o actualización del Inventario General, o para el ejercicio de las potestades enumeradas en el artículo 41 de la Ley (investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio, deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad, recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos, y desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia). De igual forma, podrán recabar esta información las Administraciones públicas y los organismos públicos, a través de sus presidentes o directores, respecto de sus bienes (artículo 64 LPAP).

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Cuando el registrador realiza una inmatriculación de una finca, dicho asiento, aun cuando pueda afectar a bienes de dominio público, está bajo la salvaguarda de los tribunales, produciendo todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud, bien por la parte interesada, bien por los Tribunales de Justicia, de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos (arts. 1, 38, 40 y 82). Dentro de esa salvaguarda se encuentra, igualmente, la georreferenciación de la finca, toda vez que la misma no es una cuestión de hecho, sino de derecho, estando amparada por el principio de legitimación registral.

El hecho de que los bienes de dominio público estén afectos al interés general y las especiales características de los mismos derivadas de dicha afectación (la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad) hacen que el régimen registral aplicable a los mismos sufra importantes modificaciones, con la finalidad de protegerlos frente a posibles usurpaciones, entre ellas, la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos y el establecimiento de una serie de obligaciones al registrador a la hora de llevar a cabo cualquier asiento que pueda afectar a bienes de dominio público.

Pero la modificación o alteración del sistema registral en relación a los bienes de dominio público más trascendente es la relativa a los efectos de la publicidad registral, en concreto, al principio de fe pública registral, pilar básico de nuestro sistema registral, cuya eficacia se ve suprimida o anulada cuando de bienes de dominio público se trata.

Las facultades de deslinde y recuperación del dominio público son imprescriptibles, sin que frente a ellas pueda oponerse el principio de fe pública registral, incluso aunque los bienes de dominio público que se pretendan

recuperar no consten en el Registro, por haber incumplido la Administración su obligación de inscribir los citados bienes.

Como manifestación de las prerrogativas que se le conceden a la Administración, ésta cuenta con un procedimiento específico de deslinde. El deslinde administrativo se estructura como una de las facultades exorbitantes que integran la potestad de autotutela de la propiedad y posesión administrativa, permitiendo a las Administraciones públicas acometer la defensa autónoma e inmediata de sus bienes y derechos sin dependencia de los Tribunales de Justicia. Además, el acto administrativo que pone fin al deslinde se configura, en las legislaciones sectoriales sobre los bienes de dominio público, como título suficiente para modificar las inscripciones registrales, incluso cuando exista un tercero protegido por la fe pública registral por haber adquirido el bien confiando en el contenido del Registro de la Propiedad, de modo que a dicho tercero solo le quedaría la posibilidad de recurrir a la responsabilidad en la que pudiera incurrir la Administración, titular extrarregistral de los bienes de dominio público, por no haber cumplido su obligación legal de inscribir registralmente tales bienes, invocando el principio general de buena fe y apariencia legítima y el de responsabilidad patrimonial por los actos y omisiones administrativas, que inspira nuestro ordenamiento jurídico.

En definitiva, la posición de supremacía en que se coloca a la Administración lleva consigo que el dominio público suponga la inaplicación o una excepción al citado principio, lo que implica una quiebra importante del sistema registral inmobiliario y un peligro para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario.

Aun cuando puedan comprenderse las razones que han llevado al legislador sectorial a otorgar al acto de deslinde efectos rectificadores del contenido del Registro, quizás sería conveniente revisar algunos aspectos de dicha concesión, estableciendo, además, una mayor intervención de los Tribunales de Justicia.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

CABRERA HERNÁNDEZ, José María (1962), Reivindicación y deslinde: sus diferencias, *ADC*, vol. 15, núm. 3, págs. 743 a 748.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2004), Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde, en *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Cívitas, Madrid, págs. 323 a 370.

COBO OLVERA, Tomás (1994), La potestad de deslinde de las entidades locales, *Actualidad Administrativa*, núm. 30, 25-31 julio, págs. 429 a 446.

CUMELLA GAMINDE, Antonio, y NAVARRO FLORES, Jorge (2014), *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad*, Tirant lo blanch, Valencia.

DÍAZ MARQUINA, Carlos (2022), Descripción de fincas y representación gráfica registral, *Revista Práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 257, págs. 39 a 46.

GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio (coord.) y otros (2018), *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor .

GARCÍA PÉREZ, Marta (2006), La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados, *Revista de Administración Pública*, núm. 169, enero/abril, págs . 189 a 218.

GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (2017), La delimitación de los inmuebles como objeto de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, tras la Ley 13/2015, de 24 de junio, *Anuario jurídico Villanueva*, núm. 11, págs. 333 a 356.

GONZALO RODRÍGUEZ, Isidoro (1964), Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre, *Revista de Administración Pública*, núm. 43, págs. 237 a 250.

GORDILLO CAÑAS, Antonio (2006), El principio de fe pública registral (I), *ADC*, T. LIX, fasc. II, págs. 509 a 656.

GORDILLO CAÑAS, Antonio (2008), El principio de fe pública registral (II), *ADC*, T. LXI, fasc. III, págs. 1057 a 1216.

HORGUÉ BAENA, Concepción (1995), *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid.

HUALDE SÁNCHEZ, José Javier (1984), Acción de deslinde. Presupuesto para su viabilidad. Acción de deslinde, reivindicatoria y declarativa. Sus diferencias, *CCJC*, núm. 5, págs. 1613 a 1662.

JIMÉNEZ PLAZA, Isabel (2004), El deslinde administrativo, en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, El Consultor, Madrid, págs. 615 a 661.

LACRUZ BERDEJO, José Luis, y SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís (1984), *Elementos de Derecho Civil*, III, vol. 1.º, 2.ª parte, Bosch, Barcelona.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luís Miguel (2004), Comentario de la STS de 24 de julio de 2003, *CCJC*, mayo/septiembre, págs. 619 a 631.

MENDOZA OLIVÁN, Víctor (1968), *El deslinde de los bienes de la Administración*, Madrid.

MENDOZA OLIVÁN, Víctor (1976), Dictamen sobre procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la llamada «Laguna del Peix», inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de un particular, *RAP*, núm. 80, mayo-agosto.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2004), La recuperación de la posesión, en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, El Consultor, Madrid, págs. 663 a 667.

MORENO CATENA, Víctor Manuel (1983), Reivindicación y deslinde. Remisión a un procedimiento previo. Incongruencia. No resolución, *CCJC*, núm. 3, págs. 881 a 890.

PARRA LUCÁN, María de los Ángeles (2006), Eficacia del deslinde de los bienes de las Administraciones públicas, *Act. Civ.*, núm. 21.

PÉREZ ANDRÉS, Eloísa María (2005), El deslinde de vías pecuarias y su control judicial, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59, julio-agosto, págs. 75 a 115.

RIVERO YSERN, Enrique (1967), Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo, *RAP*, núm. 52, págs. 201 a 263.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro (2005), *Derecho Administrativo Patrimonial (Comentario a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas)*, T. I y II, Bosch, Barcelona.

PAREJO GÁMIR, Roberto (1999), Comentario al art. 2.6 de la LH, en *Comentarios al Código civil y Compilaciones Forales*, dirigidos por Albaladejo y Díaz Alabart, VII-3.º, Edersa, Madrid, págs. 262 y ss.

PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, Manuel (2001), *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, 4.ª ed., T. II, Madrid.

PRATS ALBENTOSA, Lorenzo (1990), *Deslinde y reivindicación: criterios distintivos en la doctrina y la*

*jurisprudencia*, Tirant lo blanch, Valencia.

ROCA SASTRE, Ramón María, y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luís (2008), *Derecho Hipotecario*, I, Barcelona, 9.ª ed.

SÁNCHEZ DE LAMADRID Y AGUILAR, Carlos (1988), Estudio de jurisprudencia sobre reivindicación y deslinde de la zona marítimo-terrestre, *Diario La Ley*, T. 1, págs. 975 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1997), *Los bienes públicos*, Tecnos, Madrid.

SÁNCHEZ JORDÁN, Elena (2019), Notas sobre el origen y la consolidación de la incorporación al Registro de la Propiedad de la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, *Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 75, págs. 33 a 35.

SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca (2009), *La inscripción de los bienes públicos*, Cuadernos de Derecho Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid.

SANZ PÉREZ, César (2015), Inscripción de la representación georreferenciada de la finca y su coordinación con el catastro, en *Jurisdicción voluntaria notarial: estudio práctico de los nuevos expedientes en la Jurisdicción voluntaria, Ley Hipotecaria y Ley de Navegación Marítima*, coord. Concepción Pilar Barrio del Olmo, págs. 1147 a 1172.

SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2006), El deslinde de los bienes públicos, *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, págs. 47 a 76.

VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel (2006), El patrimonio de las Administraciones Públicas, *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 128, págs. 2619 a 2645.

LA LEY adquiere todos los derechos de explotación de la obra. También tendrá plena libertad para decidir las formas de reproducción de la misma en cualquier formato o presentación. Lo anterior no será de aplicación en los casos en los que se haya firmado con el autor un contrato específico de edición. La difusión pública por cualquier medio de los trabajos publicados en Actualidad Civil deberá ser autorizada expresamente por LA LEY. Consulte en este enlace la política sobre propiedad intelectual.

- 
- (1) Fecha de recepción del artículo: 23 de septiembre de 2023. Fecha de aceptación del artículo: 27 de septiembre de 2023.
  - (2) Esta obra se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Derecho transitorio, retroactividad y aplicación en el tiempo de las normas jurídicas» (Ref. PID 2019-107296GB-I00), cuyo investigador principal es el Prof. Dr. D. Andrés Domínguez Luelmo.
  - (3) BOE 8 marzo 2023, núm. 57, Sec. III, pág. 34919.
  - (4) Así, por ejemplo, cabe que el titular registral transmita su derecho de propiedad o constituya sobre la finca un derecho real, y el adquirente de uno u otro derecho no inscriba su adquisición, con lo que continuará figurando como propietario en el Registro quien no lo es en la realidad extrarregistral, o la finca como libre de un gravamen que en la realidad existe.

- (5) Vid. SSTs de 9 de diciembre de 1981, 29 de marzo de 1984, 19 de junio de 1987 y 1 y 29 de diciembre de 1995.
- (6) RJ 1996\9280.
- (7) La RDGSJFP de 4 de noviembre de 2021 (BOE 26 noviembre 2021, núm. 283, Sec. III, pág. 145896) dispone que «la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, tramites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito». En el mismo sentido, la RDGSJFP de 4 de julio de 2023 (BOE 24 julio 2023, núm. 175, Sec. III, pág. 107639).
- (8) PEÑA Y BERNALDO DE QUIRÓS, Manuel (2001), *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, 4.ª ed., T. II, Madrid, pág. 599.
- (9) Vid. GORDILLO CAÑAS, Antonio (2006), El principio de fe pública registral (I), *ADC*, T. LIX, fasc. II, págs. 509 a 656, y GORDILLO CAÑAS, Antonio (2008), El principio de fe pública registral (II), *ADC*, T. LXI, fasc. III, págs. 1057 a 1216.
- (10) Vid., por todas, STS de 26 de febrero de 1990.
- (11) RJ 2022\4535.
- (12) RJ 1999\5965.
- (13) RJ 2009\4702.
- (14) RODRÍGUEZ LÓPEZ, Pedro (2005), *Derecho Administrativo Patrimonial (Comentario a la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas)*, T. I, Bosch, Barcelona, pág. 371.
- (15) RJ 2014\1550.
- (16) LACRUZ BERDEJO, José Luis, y SANCHO REBULLIDA, Francisco de Asís (1984), *Elementos de Derecho Civil*, III, vol. 1.º, 2.ª parte, Bosch, Barcelona, pág. 90.
- (17) RIVERO YSERN, Enrique (1967), Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo, *RAP*, núm. 52, pág. 204.
- (18) SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2006), El deslinde de los bienes públicos, *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario, pág. 51.
- (19) JIMÉNEZ PLAZA, Isabel (2004), El deslinde administrativo, en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, El Consultor, Madrid, pág. 626.
- (20) RIVERO YSERN, Enrique (1967), Concepto, naturaleza jurídica y elementos, cit., pág. 212.
- (21) PARRA LUCÁN, María de los Ángeles (2006), Eficacia del deslinde de los bienes de las Administraciones públicas, *Act. Civ.*, núm. 21.
- (22) JIMÉNEZ PLAZA, Isabel (2004), El deslinde administrativo, cit., págs. 626 y 627; SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2006), El deslinde de los bienes públicos, cit., págs. 53 y 54.
- (23) MENDOZA OLIVÁN, Víctor (1976), Dictamen sobre procedencia del deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre de la llamada «Laguna del Peix», inscrita en el Registro de la Propiedad a nombre de un particular, *RAP*, núm. 80, mayo-agosto, pág. 590.
- (24) RIVERO YSERN, Enrique (1967), Concepto, naturaleza jurídica y elementos, cit., pág. 254.
- (25) RJ 1999\6755.
- (26) RIVERO YSERN, Enrique (1967), Concepto, naturaleza jurídica y elementos, cit., pág. 244 a 247, y JIMÉNEZ PLAZA, Isabel (2004), El deslinde administrativo, cit., págs. 626 y 627; SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2006), El deslinde de los bienes públicos, cit., pág. 628.

- (27) HORGUÉ BAENA, Concepción (1995), *El deslinde de costas*, Tecnos, Madrid, pág. 137.
- (28) SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2006), *El deslinde de los bienes públicos*, cit., pág. 55.
- (29) CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2004), *Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde*, en *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Cívitas, Madrid, pág. 361.
- (30) RJ 1984\1959.
- (31) Vid. MESTRE DELGADO, Juan Francisco (2004), *La recuperación de la posesión*, en *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones públicas*, El Consultor, Madrid, págs. 663 a 667.
- Según el artículo 55 de la LPAP, titulado Potestad de recuperación posesoria:
- «1. Las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.
2. Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier momento.
3. Si se trata de bienes y derechos patrimoniales, la recuperación de la posesión en vía administrativa requiere que la iniciación del procedimiento haya sido notificada antes de que transcurra el plazo de un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Pasado dicho plazo, para recuperar la posesión de estos bienes deberán ejercitarse las acciones correspondientes ante los órganos del orden jurisdiccional civil».
- (32) RJ 1985\2644. En el mismo sentido, la STS de 20 de febrero de 2003.
- (33) PARRA LUCÁN, María de los Ángeles (2006), *Eficacia del deslinde*, cit.
- (34) En contra, MENDOZA OLIVÁN defendía que el deslinde de bienes patrimoniales de la Administración era título inmatriculador. Llegaba a la conclusión de que el deslinde declaraba la titularidad de la Administración porque, siendo como regla general la primera inscripción la de dominio (art. 7 RH), entendía que no podía ser otra la consecuencia de la inscripción del deslinde administrativo del artículo 16 LPE [MENDOZA OLIVÁN, Víctor (1968), *El deslinde de los bienes de la Administración*, Madrid, págs. 153 y ss.].
- (35) VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel (2006), *El patrimonio de las Administraciones Públicas*, *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 128, págs. 2626 y 2627.
- (36) RIVERO YSERN, Enrique (1967), *Concepto, naturaleza jurídica y elementos*, cit., pág. 230.
- (37) Sobre las diferencias entre el deslinde y la acción reivindicatoria, vid., por ejemplo, CABRERA HERNÁNDEZ, José María (1962), *Reivindicación y deslinde: sus diferencias*, *ADC*, vol. 15, núm. 3, págs. 743 a 748; MORENO CATENA, Víctor Manuel (1983), *Reivindicación y deslinde. Remisión a un procedimiento previo. Incongruencia. No resolución*, *CCJC*, núm. 3, págs. 881 a 890; HUALDE SÁNCHEZ, José Javier (1984), *Acción de deslinde. Presupuesto para su viabilidad. Acción de deslinde, reivindicatoria y declarativa. Sus diferencias*, *CCJC*, núm. 5, págs. 1613 a 1662; PRATS ALBENTOSA, Lorenzo (1990), *Deslinde y reivindicación: criterios distintivos en la doctrina y la jurisprudencia*, *Tirant lo blanch*, Valencia.
- (38) RJ 1992\1775.
- (39) RJ 1999\8793.
- (40) CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2004), *Facultades y prerrogativas para la defensa*, cit., págs. 362 y 363.
- (41) RJ 1983\6027,
- (42) Vid, también, SSTS de 7 de febrero de 1963, 5 de abril de 1979, 8 de junio de 1987, 18 de enero de 1989, 3 de marzo de 1994 y 19 de mayo de 1999.
- (43) RJ 1990\8739.
- (44) Aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

- (45) En relación al deslinde de las Corporaciones Locales, vid. COBO OLVERA, Tomás (1994), La potestad de deslinde de las entidades locales, *Actualidad Administrativa*, núm. 30, 25-31 julio, págs. 429 a 446.
- (46) Vid. GARCÍA PÉREZ, Marta (2006), La indeterminación del dominio público marítimo-terrestre en la Ley de Costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados, *Revista de Administración Pública*, núm. 169, enero/abril, págs. 189 a 218; GONZALO RODRÍGUEZ, Isidoro (1964), Doctrina del Tribunal Supremo sobre deslinde de la zona marítimo-terrestre, *Revista de Administración Pública*, núm. 43, págs. 237 a 250; LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luís Miguel (2004), Comentario de la STS de 24 de julio de 2003, CCJC, mayo/septiembre, págs. 619 a 631; PÉREZ ANDRÉS, Eloísa María (2005), El deslinde de vías pecuarias y su control judicial, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59, julio-agosto, págs. 75 a 115, y SÁNCHEZ DE LAMADRID Y AGUILAR, Carlos (1988), Estudio de jurisprudencia sobre reivindicación y deslinde de la zona marítimo-terrestre, *Diario La Ley*, T. 1, págs. 975 y ss.
- (47) Vid., por ejemplo, las SSTS de 10 de febrero de 1998, 31 de marzo de 1998, 19 de mayo de 1999, 5 de julio de 2001 y 24 de septiembre de 2001.
- (48) RJ 2007\2416.
- (49) CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2004), Facultades y prerrogativas para la defensa, cit., pág. 365.
- (50) Vid. RRDGRN 23 de enero de 2014, 26 de febrero de 2015 y 14 de septiembre de 2016.
- (51) Vid. RRDGRN de 14 de noviembre de 2016 (BOE-A-2016-11324) y de 11 de junio de 2018 (BOE-A-2018-8713).
- (52) BOE-A-2018-6157.
- (53) Vid. RDGRN de 22 de mayo de 2018 (BOE-2018-7673).
- (54) Vid. RDGRN de 3 octubre de 2016.
- (55) BOE 29 mayo 2023, núm. 127, Sec. III, pág. 73649.
- (56) Vid. RDGSJFP de 21 de junio de 2023 (BOE 17 julio 2023, núm. 169, Sec. III, pág. 103278).
- (57) Art. 205, párrafo 5.º, LH: «En caso de calificación positiva por el Registrador, éste procederá a extender la inscripción del derecho de dominio, notificará la inmatriculación realizada, en la forma prevenida reglamentariamente, al poseedor de hecho, a los titulares de cargas, derechos o acciones que puedan gravar la finca y fueran conocidos, a los propietarios de las fincas registrales y catastrales colindantes en los domicilios que consten en el Registro y, caso de ser distintos, en cualesquiera otros que resulten de los documentos aportados, así como al Ayuntamiento en que esté situada la finca. Asimismo, ordenará la publicación del edicto y utilizará el servicio en línea para creación de alertas específicas a que refiere la regla séptima del apartado 1 del artículo 203».
- (58) Vid. RRDGSJFP de 5 de abril de 2022 (BOE 25 abril 2022, núm. 98, Sec. III, pág. 56191), 10 de junio de 2022 (BOE 1 agosto 2022, núm. 183, Sec. III, pág. 110635) y 7 de julio de 2023 (BOE 26 julio 2023, núm. 177, Sec. III, pág. 108894).
- (59) RRDGSJFP de 4 de noviembre de 2021 (BOE 26 noviembre 2021, núm. 283, Sec. III, pág. 145896), 5 de abril de 2022 (BOE 25 abril 2022, núm. 98, Sec. III, pág. 56191), 18 de julio de 2022 (BOE 4 agosto 2022, núm. 186, Sec. III, pág. 113801), 15 de febrero de 2023 (BOE 8 marzo 2023, núm. 57, Sec. III, pág. 34910) y 4 de julio de 2023 (BOE 24 julio 2023, núm. 175, Sec. III, pág. 107639).
- (60) Sobre la georreferenciación de la finca, vid., entre otros, SANZ PÉREZ, César (2015), Inscripción de la representación georreferenciada de la finca y su coordinación con el catastro, en *Jurisdicción voluntaria notarial: estudio práctico de los nuevos expedientes en la Jurisdicción voluntaria, Ley Hipotecaria y Ley de Navegación Marítima*, coord. Concepción Pilar Barrio del Olmo, págs. 1147 a 1172; GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier (2017), La delimitación de los inmuebles como objeto de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, tras la Ley 13/2015, de 24 de junio, *Anuario jurídico Villanueva*, núm. 11, págs. 333 a 356; GARCÍA GARCÍA, Juan Antonio (coord.) y otros (2018), *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor; SÁNCHEZ JORDÁN, Elena (2019), Notas sobre el origen y la consolidación de la incorporación al Registro de la Propiedad de la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, *Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 75, págs. 33 a 35, y DÍAZ MARQUINA, Carlos (2022), Descripción de fincas y representación gráfica registral, *Revista Práctica de Derecho. Comentarios y casos*

*prácticos*, núm. 257, págs. 39 a 46.

(61)RRDGSJFP de 5 de abril de 2022 (BOE 25 abril 2022, núm. 98, Sec. III, pág. 56191) y 18 de julio de 2022 (BOE 4 agosto 2022, núm. 186, Sec. III, pág. 113801).

(62)ROCA SASTRE, Ramón María, y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luís (2008), *Derecho Hipotecario*, I, Barcelona, 9.ª ed., pág. 316.

(63)PAREJO GÁMIR, Roberto (1999), Comentario al art. 2.6 LH, en *Comentarios al Código civil y Compilaciones Forales*, dirigidos por Albaladejo y Díaz Alabart, VII-3.º, Edersa, Madrid, pág. 283.

(64)Vid. SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca (2009), *La inscripción de los bienes públicos*, Cuadernos de Derecho Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid.

(65)SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1997), *Los bienes públicos*, Tecnos, Madrid, pág. 66.

(66)RJ 2001\1083.

(67)RJ 2014\1800.

(68)Vid. CUMELLA GAMINDE, Antonio, y NAVARRO FLORES, Jorge (2014), *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad*, Tirant lo blanch, Valencia, pág. 89.

(69)RJ 1999\5965.

(70)Vid. RDGRN de 2 de febrero de 2010.

(71)VALERO FERNÁNDEZ-REYES, Ángel (2006), *El patrimonio de las Administraciones Públicas*, cit., pág. 2629.

(72)RJ 2018\2476. En el mismo sentido, respecto al supuesto del artículo 38 de la LPAP expuesto en el apartado anterior, se pronuncia la RDGSJFP de 21 de junio de 2023 (BOE 17 julio 2023, núm. 169, Sec. III, pág. 103278): se desprende del citado precepto, «la obligación que tiene el registrador de colaborar en la protección integral del dominio público, que no se limita al ya inscrito, sino que también se extiende al no inscrito, de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador, y con el cual pudiera llegar a colisionar una finca de dominio privado cuya inscripción o inmatriculación se pretenda. Por ello, diversas leyes sectoriales (costas, montes, urbanismo...) obligan al registrador a recabar, con carácter previo a la práctica del asiento solicitado, informe o certificación administrativa acreditativa de que la inscripción pretendida no afecta al dominio público».