

PEDRO RODRÍGUEZ LÓPEZ*Doctor en Derecho**Jefe del Área Jurídica del Comisionado para el Mercado
de Tabacos*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Joaquín BORRELL MESTRES, don Joaquín FERRER JACAS, don Tomás FONT LLOVET, don Alfredo GALÁN GALÁN, doña María Jesús MONTORO CHINER y don Joaquín TORNOS MAS.

Extracto:

El patrimonio público, sobre todo el dominio público, es un patrimonio extremadamente deseado por muchos, dado que tiene unas características intrínsecas que permiten convertirlo en una enorme fuente de riqueza. Para evitar esto, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) prevé toda una serie de medidas, previstas de forma genérica en su artículo 41:

1. Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio.
2. Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
3. Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
4. Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.

A estas cuatro importantes medidas dedicamos este artículo, pues ellas son el fundamento mismo de la protección de los bienes públicos, siendo el centro mismo de toda la gestión demanial y patrimonial.

Sumario:

1. Normas generales.
 - 1.1. Medidas cautelares.
 - 1.2. Control judicial de las actuaciones.
2. De la investigación de bienes y derechos.
3. El deslinde.
4. La recuperación posesoria.
5. El desahucio administrativo.

1. NORMAS GENERALES

Según la LPAP, para la defensa de su patrimonio ¹, las Administraciones Públicas tendrán las siguientes facultades y prerrogativas (art. 41.1 LPAP):

- a) Investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente pertenezcan a su patrimonio ².
- b) Deslindar en vía administrativa los inmuebles de su titularidad.
- c) Recuperar de oficio la posesión indebidamente perdida sobre sus bienes y derechos.
- d) Desahuciar en vía administrativa a los poseedores de los inmuebles demaniales, una vez extinguido el título que amparaba la tenencia.

Si con ocasión de la instrucción de estos procedimientos se descubren indicios de delito o falta penal y previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico en las entidades públicas, se pondrán los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de continuar con la tramitación de aquéllos (art. 44 LPAP).

Por lo demás, la autotutela administrativa presenta dos manifestaciones fundamentales: la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva. La autotutela declarativa o ejecutividad de los actos de

¹ Cfr., T. FONT I LLOVET, «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, septiembre-diciembre 1990, pág. 28 y ss.

² Como ya se señalaba en la Ley de Costas, como corolario y centro gravitatorio de la defensa del demanio, la Administración del Estado tiene el *derecho* y el *deber* de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman pertenecientes al dominio público (art. 10 LC).

Vid., P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 62.

la Administración implica que la Administración goza de la potestad de emitir declaraciones y dictar actos que modifiquen la situación jurídica de los administrados sin necesidad de acudir al auxilio de los Tribunales de Justicia, teniendo tales actos fuerza ejecutiva inmediata. La autotutela ejecutiva o ejecutoriedad dota a la Administración de la potestad de ejecutar materialmente los actos que dicta, no obstante la oposición de sus destinatarios, empleando la coacción si existiera resistencia por parte de éstos (lógicamente con ciertas excepciones como son el respeto a los derechos fundamentales) ³.

1.1. Medidas cautelares

En concordancia con lo establecido en el artículo 72 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), la LPAP prevé la posibilidad de adoptar medidas cautelares con el fin de garantizar la defensa del patrimonio público. Iniciado el procedimiento para el ejercicio de las facultades y potestades expresadas en el artículo anterior, el órgano competente para resolverlo podrá, de acuerdo con lo previsto en el artículo 72 de la LRJAPPAC, adoptar las medidas provisionales que considere necesarias para asegurar la eficacia del acto que en su momento pueda dictarse (art. 42.1 LPAP).

Así, iniciado cualquier procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello (art. 72.1 LRJAPPAC).

Así, en los casos en que exista un peligro inminente de pérdida o deterioro del bien, estas medidas provisionales podrán ser adoptadas, con los requisitos señalados en el artículo 72.2 de la citada ley, antes de la iniciación del procedimiento (art. 42.2 LPAP).

Por ello, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas (art. 72.2 LRJAPPAC).

No obstante, debemos tener presente que no se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes (art. 72.3 LRJAPPAC).

³ F. PÉREZ-CRESPO PAYA y L. BERMÚDEZ ODRIÓZOLA, «Los interdictos contra la Administración y el Derecho de reversión», en *Cuadernos de Derecho Judicial, Expropiación forzosa*, 1992, págs. 171-232.

Asimismo, las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente (art. 72.4 LRJAPPAC).

La LPAP satisface así la exigencia formal –establecida por el art. 72.2. LRJAPPAC– de previsión expresa por una norma de rango de ley de la posibilidad de adopción de medidas provisionales antes de la iniciación de un procedimiento administrativo. De este modo, el artículo 42.2 de la LPAP permite también ahora que puedan adoptarse medidas provisionales de forma previa a la incoación de los oportunos procedimientos para la defensa de los bienes de dominio público, supliendo la falta de previsión al respecto, en la legislación específica de cada uno de estos bienes ⁴.

El artículo 72.2 de la LRJAPPAC –precepto al que se remite el art. 42.2 LPAP– no hace referencia a la necesidad de dar audiencia a quienes hayan de soportar las medidas provisionales. No obstante, salvo supuestos excepcionales en los que la observancia de un trámite de audiencia sea inviable o determine el fracaso de la medida prevista, debe respetarse dicho trámite con carácter previo a la adopción de medidas provisionales. Pues, incluso en determinados supuestos de especial urgencia, la rapidez en la adopción de la oportuna medida provisional podría ser compatible con el respeto del trámite de audiencia previa que, en su caso, se desarrollaría en un plazo de tiempo menor que el habitual. Esta práctica, además de salvar una elemental garantía procedimental, permitiría abundar en la suficiencia de elementos de juicio a los que hace referencia el artículo 72 de la LRJAPPAC. De este modo, el trámite de audiencia sería útil para permitir la exacta identificación de los intereses en juego y también para evitar daños de difícil reparación a los derechos o intereses legítimos de los sujetos pasivos de la medida. Asimismo, el artículo 42.2 de la LPAP no especifica las medidas provisionales que podrán ser acordadas antes de la iniciación de los procedimientos para la defensa del patrimonio de las Administraciones Públicas, como tampoco lo hace el artículo 72.2 de la LRJAPPAC. En realidad, no es imprescindible que la ley que habilita para la adopción de medidas provisionales previas al inicio del procedimiento se pronuncie sobre el contenido de tales medidas. Incluso, una regulación exhaustiva de la tipología de las medidas de posible adopción podría impedir al órgano competente optar por la medida más idónea para eludir un peligro determinado, lo que resultaría contraproducente, especialmente en supuestos de excepcional urgencia como los que nos ocupan. Aun así, sería bueno que la norma reglamentaria que se dicte en desarrollo de la LPAP mencionase ejemplificativamente algunas de las medidas provisionales que podrían ser acordadas antes de la incoación de los correspondientes procedimientos. Sin perjuicio de una futura regulación detallada, nada obsta a la adopción antes de la iniciación del procedimiento de las medidas provisionales habituales tras la incoación de los expedientes para la defensa de los bienes públicos, tales como suspensión del otorgamiento de licencias o autorizaciones, publicidad registral, órdenes de cesación o de imposición de condiciones en la realización de determinadas conductas, etc. ⁵

⁴ B. MARINA JALVO, «Las medidas provisionales en los procedimientos para el ejercicio de las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (artículo 42)», J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, pág. 458.

⁵ B. MARINA JALVO, «Las medidas provisionales en los procedimientos para el ejercicio de las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (artículo 42)», cit., págs. 461-463.

1.2. Control judicial de las actuaciones

Es opinión común entre la doctrina la existencia de un privilegio procesal en favor de la Administración (sea estatal, local o autonómica) que veda la posibilidad de interponer «interdictos» contra la actuación de sus órganos. CANO MATA ⁶ mantiene que antes de la mitad del siglo pasado ya se apreciaba la existencia de ciertas prerrogativas exorbitantes en favor de la Administración como eran las de inembargabilidad de los bienes públicos, la implantación de una reclamación gubernativa, previa al ejercicio de acciones civiles, la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa o la prohibición de interdictos contra las actuaciones realizadas por la Administración, dentro del círculo de sus atribuciones ⁷.

Por ello, frente a las actuaciones que, en ejercicio de las facultades y potestades enumeradas en el artículo 41 de la LPAP y de acuerdo con el procedimiento establecido, realicen las Administraciones públicas no cabrá la acción para la tutela sumaria de la posesión prevista en el artículo 250.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC). Las demandas en las que se ejercite esta pretensión no serán admitidas a trámite (art. 43.1 LPAP). En igual sentido, la LRJAPPAC señala que no se admitirán a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido (art. 101 LRJAPPAC).

Precisamente el origen del concepto de «vías de hecho» nació con referencia al derecho de propiedad, aunque no se limitó en su evolución al mismo, generalizándose el concepto a otras situaciones jurídicas no amparadas por aquél. Aparejan, las vías de hecho, como principal efecto, la pérdida de las prerrogativas administrativas, especialmente de las procesales, colocando a la Administración en paridad de posición frente al particular, como administrado agraviado; en definitiva, remiten las cuestiones contenciosas a la jurisdicción civil u ordinaria por medio de los procesos comunes. En este sentido, la alusión concreta a los «interdictos» que contiene el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, que a su vez debe conectarse con el artículo 103 de la antigua LPA y artículo 101 de la LRJAPPAC (más amplios en su concepción), como medios admisibles de tutela procesal interina, que rectamente entendidos no sólo se refieren a la protección posesoria de derechos reales, sino también de derechos que generan o amparan estados o situaciones permanentes o estables, no agota, ni excluye las acciones de Derecho común, sean merodeclarativas o declarativas de condena que, obviamente, habrán de ejercitarse por medio de los procesos ordinarios ⁸.

El concepto de vía de hecho no se reduce al solo supuesto de inexistencia del acto administrativo que funciona como legitimador de la actuación de la Administración pública extendiéndose también a aquellos otros supuestos en que el agente administrativo ejecuta lo que la doctrina denomina «salida de los poderes de la administración» y cuando existiendo un acto administrativo existe tal grado de ilicitud que se le niegue toda fuerza legitimadora respecto de la operación material que atente contra

⁶ CANO MATA, *El control de garantías por el Tribunal Constitucional y otros estudios*, 1984.

⁷ F. PÉREZ-CRESPO PAYA y L. BERMÚDEZ ODRIÓZOLA, «Los interdictos contra la Administración y el Derecho de reversión», en *Cuadernos de Derecho Judicial, Expropiación forzosa*, 1992, págs. 171-232.

⁸ STS, Sala 1.ª, de 8 de junio de 1993, núm. 616/1993, rec. 3247/1990. Pte: ALMAGRO NOSETTE, José (EDE 1993/5485).

los «derechos del administrado»; criterio presente que se reitera en el artículo 101 de la LRJAPPAC al señalar que no se admitirán a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

Con ello nos remitimos, de forma clara, a lo previsto en el artículo 62.1 b) y e) de la misma LRJAPPAC, donde se regula la nulidad de pleno derecho. Por tanto, si el acto administrativo es nulo de pleno derecho al ser dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, o por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido legalmente, la acción de tutela sumaria sería posible.

La justificación de la prohibición general hay que buscarla en el privilegio de la ejecutividad administrativa, en la autotutela. Sin embargo, correlato de los privilegios apuntados en el sometimiento de la Administración en su actuación típica a un conjunto de reglas tasadas que forman parte del Derecho administrativo, entre las que destaca el hecho de que las decisiones administrativas tienen que basarse en el ejercicio de una potestad legalmente atribuida, dictarse por el órgano competente y producirse conforme a un procedimiento formalizado.

Por lo que a nosotros interesa, la admisibilidad de la acción para la tutela sumaria de la posesión prevista en el artículo 250.4 de la LEC contra la Administración y en concreto contra las obras públicas es totalmente incompatible con los principios básicos que estructuran nuestro ordenamiento jurídico y que han colocado a la Administración pública en una posición singular respecto de la jurisdicción ordinaria. Principios tales como la presunción de validez de los actos administrativos, su ejecutividad y la propia separación de poderes de nuestro Estado de Derecho quedan malparados cada vez que se admite un interdicto de obra nueva contra la Administración y que, como consecuencia automática de esa admisión, se paraliza una obra pública sin oír previamente siquiera a quien sirve, por mandato constitucional, los intereses generales y debe «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» y «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»⁹.

Cuando la acción material de la Administración se coloca al margen de la cobertura que implican sus privilegios, incurre en la denominada «vía de hecho», siendo ésta una importante excepción a la prohibición de la acción interdictal contra las resoluciones de la Administración.

Junto a ello, los artículos 41.2 y 43.2 de la LPAP recogen la tradicional dualidad jurisdiccional según la cual tales actos y actuaciones sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa, y sin perjuicio del ejercicio por quienes se consideren perjudicados por dichos actos, en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil, de las acciones pertinentes ante la jurisdicción civil, en el entendido de que en estos casos habrá de interponerse la previa reclamación

⁹ J. NONELL GALINDO, «Improcedencia del interdicto de obra nueva contra las obras públicas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 55, julio-septiembre 1987, pág. 451 y ss.

en vía administrativa [tal y como recoge el art. 41.1 b) de la LPAP; en conexión con lo prevenido por el art. 43.2 *in fine* de la propia LPAP] ¹⁰.

Así, los actos administrativos dictados en los procedimientos que se sigan para el ejercicio de estas facultades y potestades que afecten a titularidades y derechos de carácter civil sólo podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa por infracción de las normas sobre competencia y procedimiento, previo agotamiento de la vía administrativa (art. 43.2 LPAP). No obstante, como hemos visto, el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la Administración de estas potestades corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional (art. 41.2 LPAP).

Asimismo, tal como señalaba el artículo 12 de la derogada Ley de Bases del Patrimonio del Estado (LPE), quienes se consideren perjudicados en cuanto a su derecho de propiedad u otros de naturaleza civil por dichos actos podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil, previa reclamación en vía administrativa (art. 43.2, segundo párrafo, LPAP).

2. DE LA INVESTIGACIÓN DE BIENES Y DERECHOS

Tal como ha venido haciendo la normativa precedente en materia de bienes patrimoniales y de dominio público, la LPAP consagra la facultad de las Administraciones de investigar la titularidad de sus bienes o derechos cuando no les conste indubitablemente la propiedad sobre los mismos ¹¹. Así, la potestad de investigación alude a la facultad de la Administración para iniciar una investigación dirigida a determinar si un determinado bien es o no de su propiedad cuando existen dudas sobre la misma ¹².

Como ya hemos visto ¹³, y de forma similar a lo que preveía el artículo 9 de la LPE, las Administraciones públicas tienen la facultad de investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto (art. 45 LPAP) ¹⁴.

La potestad de investigación se configura así, más que como una potestad genérica que pueda proyectarse sobre cualquier bien de titularidad indeterminada, como una potestad de ámbito más

¹⁰ J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, C. CHINCHILLA MARÍN (Coord.), Madrid 2004, pág. 350.

¹¹ B. MARINA JALVO, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (artículo 41)», cit., pág. 441.

¹² J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., págs. 354-355.

¹³ Art. 41 de la LPAP.

¹⁴ *Vid.*, STSJ de Navarra núm. 11/1993 (Sala de lo Civil y Penal), de 28 de junio (RJ 1993\4826).

restringido que deriva siempre de una presunción de dominio. En consecuencia, si el presupuesto de hecho de la actuación investigadora viene constituido, de un lado, por la indeterminación subjetiva de la titularidad del bien y, de otra, por la presunción de la titularidad administrativa, el resultado de la misma dará lugar a la determinación subjetiva de dicha titularidad, y no simplemente a una declaración posesoria o de tenencia efectiva ¹⁵.

Respecto de los bienes y derechos que presumiblemente sean de la titularidad de la Administración General del Estado, el órgano competente para acordar la incoación del procedimiento de investigación y resolver el mismo será el Director General del Patrimonio del Estado (art. 46.1 LPAP). Cuando se trate de bienes presuntamente pertenecientes al patrimonio de los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado o vinculados a ella, las referidas competencias corresponderán a sus presidentes o directores (art. 46.2 LPAP).

No obstante, no será necesario tramitar el procedimiento de investigación cuando con motivo de concentraciones parcelarias se asignen a la Administración General del Estado fincas de reemplazo carentes de titular. El acto o acuerdo de asignación constituirá título suficiente para la toma de posesión e inscripción de las mismas a favor de la Administración (art. 49 LPAP).

La norma establece que, reglamentariamente, se regulará el procedimiento que ha de seguirse para la investigación de los bienes y derechos (art. 47 LPAP). El procedimiento para el ejercicio de la potestad de investigación estaba contemplado en los artículos 16 a 31 del RPE, que han de entenderse vigentes en la medida en que no se opongan a las previsiones de la LPAP y no se produzca el desarrollo reglamentario. Así, dicho procedimiento estará sujeto a las siguientes normas:

a) El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o por denuncia de particulares. En el caso de denuncia, la Dirección General del Patrimonio del Estado resolverá sobre su admisibilidad y ordenará, en su caso, el inicio del procedimiento de investigación.

Para que se ejercite la acción investigadora a instancia de un particular es preciso que el mismo anticipe el importe de los gastos necesarios para comprobar la denuncia, depositando en la Caja General de Depósitos o en sus sucursales la cantidad que el Jefe de la Sección del Patrimonio en la provincia respectiva considere necesaria al efecto, y que no será menor de 500 pesetas ni excederá de 5.000 ¹⁶. Sin esta garantía se tendrá por no presentada la denuncia, pero constituida aquélla se tramitará ésta, quedando la Administración obligada a presentar al denunciante cuenta de los gastos ocasionados y a devolverle, en su caso, el sobrante. Contra los acuerdos de los Jefes de Sección fijando dicha garantía podrán recurrir los interesados en alzada ante la Dirección General del Patrimonio del Estado, dentro del plazo de 15 días, y este Centro directivo, dentro de otro plazo igual, resolverá en definitiva lo que proceda, causando estado sus acuerdos respecto a tal extremo (art. 18 RPE).

¹⁵ J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., pág. 355.

¹⁶ Como podemos ver, la cuantía es ridícula, por lo que en el desarrollo reglamentario debería actualizarse la misma, procurando que se actualice periódicamente.

Las comunicaciones o denuncias que tengan por objeto el ejercicio de la acción investigadora serán examinadas, en cuanto a su procedencia, por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Si existiese alguna circunstancia que implique el conocimiento por la Administración del derecho que al Estado asiste respecto al objeto de la denuncia, o ésta careciese evidentemente de fundamento, se declarará improcedente. En otro caso, aquel Centro acordará iniciar el expediente de investigación (art. 19 RPE).

b) El acuerdo de incoación del procedimiento de investigación se publicará gratuitamente en el Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión.

Una copia del acuerdo será remitida al Ayuntamiento en cuyo término radique el bien, para su exposición al público en el tablón de edictos durante un plazo de 15 días.

De esta forma, el expediente de investigación de bienes o derechos se iniciará siempre por Orden de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que se publicará en el Boletín Oficial del Estado y en el de la provincia en que aquéllos radiquen o se hallen sitios, con expresión de las características que permitan identificar el bien o derecho investigado. Un ejemplar de dichos boletines se remitirá al Ayuntamiento correspondiente para su exposición al público en el tablón de anuncios de dicha Corporación durante un plazo de 15 días (art. 20 RPE).

c) La Abogacía del Estado o los órganos a los que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado deberán emitir informe sobre la admisibilidad de las pruebas propuestas por los interesados. Lo que está en consonancia con lo ya previsto en el art. 46.3 de la misma LPAP, donde se señala que en los expedientes de investigación de bienes o derechos de titularidad de la Administración General del Estado o sus organismos autónomos, será preceptivo el informe de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado antes de adoptar la resolución que proceda, salvo si ésta fuera la de archivo del expediente (art. 46.3 LPAP). Si los expedientes de investigación se refieren a bienes o derechos de titularidad de otras entidades públicas dependientes de la Administración General del Estado, será necesario el informe previo del órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico (art. 46.3, segundo párrafo, LPAP).

En el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al en que deba terminarse la publicación de los anuncios, podrán las personas afectadas por el expediente de investigación alegar, por escrito, cuanto estimen conveniente a su derecho ante la Delegación o Subdelegación de Hacienda respectiva, acompañando todos los documentos en que funden sus alegaciones (art. 22 RPE). Transcurrido el término señalado, la Sección del Patrimonio competente, previo informe de la Abogacía del Estado, determinará la prueba que haya de practicarse según las circunstancias del caso, atendiendo al objeto de la investigación y teniendo en cuenta lo ya alegado y diligenciado (art. 23 RPE).

La propuesta e informe indicados serán emitidos en el plazo de 20 días, y en el de otros 10 habrá de dictarse dicho acuerdo.

Si entre lo propuesto sobre el particular por la Sección y lo informado por la Abogacía del Estado no hubiera conformidad, se elevará el expediente sin pérdida de tiempo a la Dirección General del Patrimonio del Estado, la cual, en el plazo de 15 días, resolverá en definitiva lo que proceda.

Los medios de prueba utilizados en la investigación de que se trata son los siguientes (art. 24 RPE):

- 1.º Los documentos públicos, judiciales, notariales o administrativos otorgados con arreglo a Derecho.
- 2.º El reconocimiento y dictamen pericial.
- 3.º La declaración de testigos.

Al libramiento de los testimonios y certificaciones que deban expedir los Notarios y Archiveros deberá preceder el mandato judicial y la citación de los interesados o del Ministerio Fiscal, si fueran necesarios.

Una vez que se halle completa la justificación o prueba de un expediente, se pasará en seguida a la Abogacía del Estado para que, en el plazo de un mes, informe acerca de la documentación aportada; si se observare algún defecto, será subsanado en un plazo igual (art. 25 RPE). Cumplimentado esto, se pondrá de manifiesto el expediente por término de 10 días a las personas a quienes afecte la investigación y hubiesen comparecido en él, para que dentro de dicho plazo aleguen lo que crean conveniente a su derecho. La Sección del Patrimonio respectiva, tan luego como transcurra el plazo señalado en el artículo anterior, elevará el expediente a la Dirección General del Patrimonio con su informe razonado, y dicho Centro directivo resolverá lo que proceda, oyendo previamente a la Dirección General de lo Contencioso. Dicha resolución causará estado en la vía administrativa (art. 26 RPE).

d) Cuando se considere suficientemente acreditada la titularidad de la Administración General del Estado sobre el bien o derecho, se declarará así en la resolución que ponga fin al procedimiento y se procederá a su tasación, a su inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado y a su inscripción en el Registro de la Propiedad, así como a la adopción, en su caso, de cuantas medidas sean procedentes para obtener su posesión.

Resuelto favorablemente el expediente de investigación, se devolverán las actuaciones a la Delegación o Subdelegación de Hacienda respectiva para la práctica de la tasación de la finca o derecho, confección de la oportuna ficha de inventario y adopción de las medidas tendentes a la efectividad de los derechos del Estado (art. 27 RPE).

A las personas que promuevan el ejercicio de la acción investigadora les abonará el Estado, como premio e indemnización de todos los gastos, el 10 por 100 del precio en que el Estado enajene los bienes investigados. Si después de adjudicada una finca en venta se redujere el precio por rebaja

de cargas, la liquidación del premio de investigación se girará sobre la cantidad líquida que el Estado haya de percibir en la venta (art. 28 RPE). Si por cualquier causa la finca investigada no fuese vendida por el Estado en el plazo de cinco años, contados desde la conclusión de aquel expediente, el premio previsto en el artículo anterior será sustituido, a voluntad de quien tuviese derecho al mismo, por el importe del 10 por 100 del valor de tasación de la finca que conste en el expediente (art. 29 RPE).

La resolución que se dicte en dicho procedimiento deberá ser motivada (art. 54 LRJAPPAC). El procedimiento debe concluir como regla general mediante resolución expresa; si no sucede así, dentro del plazo máximo fijado por el legislador (o, dentro de los límites temporales señalados por él, la correspondiente norma reglamentaria) se producen consecuencias de diferente significación y alcance. La LRJAPPAC especificó que en los procedimientos iniciados de oficio, en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen (art. 44.2), el incumplimiento de la obligación de dictar resolución expresa determina la caducidad, con archivo de las actuaciones sin pronunciamiento alguno; la consecuencia aplicable se reconduce a la posibilidad de incoar nuevo expediente, si el transcurso del tiempo no ha determinado la prescripción de la acción o derecho. Ésta es la regla general que ha incorporado la LPAP, como ya se ha indicado, al prever el archivo de las actuaciones cuando se produce la falta de resolución expresa, sin perjuicio de la posibilidad de iniciarlo de nuevo. La resolución expresa debe determinar si se encuentra o no acreditada la titularidad pública del bien o derecho. Si el resultado de las actuaciones arroja tal consecuencia, superando o despejando la situación inicial que justificó la iniciación del expediente (que es, como sabemos, que no conste de modo cierto la titularidad pública del bien o derecho), declarará que la titularidad corresponde a la Administración General del Estado; en otro caso, la resolución no podrá constatar la titularidad pública. Nada específica la ley sobre el pronunciamiento de la resolución en tal caso: debe limitarse, en efecto, a constatar la inexistencia de acreditación de la titularidad, que puede derivar de la falta de prueba, o producirse como consecuencia de la incorporación de datos que respaldan la titularidad de un tercero; queda fuera del ámbito competencial de la Administración la afirmación de la titularidad privada, ya que ello afecta al derecho de propiedad de terceros, y, ni es una declaración instrumental, ni se compadece bien con el eventual ejercicio de otras acciones, ante la Jurisdicción civil, que pudieran intentarse por la Administración en reivindicación de la titularidad del bien o derecho. Por demás, si fuesen datos incontrovertidos, que hacen prueba plena de la titularidad del tercero (documentos públicos, inscripción registral...) el resultado será convenir en la improcedencia del expediente, al no concurrir el presupuesto de hecho previsto por la ley para el ejercicio de la facultad de investigación ¹⁷.

e) Si el expediente de investigación no fuese resuelto en el plazo de dos años contados desde el día siguiente al de la publicación prevista en el párrafo b) de este artículo, el órgano instructor acordará sin más trámite el archivo de las actuaciones.

Los ciudadanos están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la ley (art. 39.1 LRJAPPAC). Los interesados en un

¹⁷ J.F. MESTRE DELGADO, «La investigación de bienes y derechos (artículos 45 a 49)», en J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, págs. 609-610.

procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante (art. 39.2 LRJAPPAC).

3. EL DESLINDE

El deslinde de terrenos de dominio público es atribución privilegiada de la Administración y de carácter ejecutivo en cuanto el deslinde implica una determinación de la extensión del propio dominio público, atendiendo a que a la Administración incumbe privativamente todo lo concerniente a la extensión de la utilidad pública en presencia del bien común, cuya representación ostenta *erga omnes*¹⁸.

Ciertamente la LPAP—como también hiciera la antigua LPE— apuesta por calificar el deslinde como una manifestación de las *prerrogativas positivas*, que tiene la Administración Pública sobre su patrimonio; esto es, una de las *facultades exorbitantes* que integran la potestad de autotutela de la propiedad y posesión administrativa. Sin embargo, ni la antigua LPE (art. 13) ni la nueva LPAP (art. 50) ofrecen una definición que permita saber *qué* es eso del *deslinde*. El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define *deslindar* como: «1. Señalar y distinguir los términos de un lugar, provincia o heredad. 2. Aclarar una cosa, de modo que no haya confusión en ella». Por su parte la doctrina ha hecho el esfuerzo de ofrecer una definición de deslinde. Así, el profesor RIVERO YSERN¹⁹ propuso hace ya algunos años como definición «la institución administrativa que, mediante una serie de valoraciones jurídicas y operaciones técnicas, declara los límites entre los bienes de la Administración y los de los particulares, satisfaciendo de esta forma la facultad de exclusión dominante del Derecho de propiedad». Últimamente, el profesor PARADA²⁰ ha señalado que «la facultad de la Administración de deslindar directamente, marginando al juez civil y con reglas propias, toda suerte de bienes inmuebles de su propiedad constituye ciertamente una verdadera y exorbitante potestad administrativa»²¹.

El deslinde administrativo es la «administrativización» de una institución de Derecho privado. Análogamente ha acontecido con otras medidas de protección y defensa de la propiedad y posesión, valga el caso del interdicto de recobrar, que en el Derecho público se transforma, para los bienes patrimoniales de la Administración, en la recuperación de oficio. A nuestro juicio la esencia de estas instituciones no se transforma al ser administrativizadas. Su raíz sustancial e íntima permanece inalterable, sin embargo sufren modificaciones a consecuencia del carácter exorbitante que adquieren al

¹⁸ STS de 30 de enero de 1958.

Vid., E. RIVERO YSERN, «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 52, enero-abril 1967, pág. 206.

¹⁹ E. RIVERO YSERN, «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», cit., pág. 204.

²⁰ J.R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo III (Bienes públicos. Derecho urbanístico)*, 9.ª edición, Madrid 2002, pág. 27.

²¹ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, págs. 624-625.

ser reguladas por el Derecho público, que las impregna de la posición de supremacía de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines ²².

La potestad de deslinde permite a las Administraciones Públicas delimitar tanto sus bienes demaniales como patrimoniales. A diferencia de los particulares, que deben acudir a los tribunales para deslindar las fincas colindantes, las Administraciones Públicas disfrutaban de esta prerrogativa que les permite resolver sobre los límites de sus bienes en caso de existir duda al respecto o indicios de usurpación, acotándolos frente a los bienes de los particulares ²³.

Nuestro Derecho ha procurado destacar la necesidad de practicar los correspondientes deslindes del dominio público como garantía para la protección del mismo ²⁴. Los postulados de nuestra tradición jurídica concebían el deslinde administrativo como un acto administrativo materializador de la extensión del demanio, declarativo de una *situación práctica de tenencia* y necesitado de resolución judicial que constatará la existencia de posesión o propiedad a favor de la Administración. Por tanto, se residenciaba en los Tribunales civiles la resolución sobre los derechos de los particulares sobre los bienes deslindados y, por consiguiente, se les encomendaba la determinación del titular de dichos bienes ²⁵.

De esta forma, la actividad de la Administración va dirigida a declarar la extensión de su propiedad, aunque, como es lógico, se deslinda de otra propiedad, y la Administración, al señalar los límites de su propiedad, declara, siquiera provisionalmente, los de la de su colindante ²⁶.

Frente a esta postura surgieron algunas voces críticas que, inspiradas en la distinta configuración que el derecho comparado de los países de nuestro entorno otorgaba al deslinde, concebían a éste como un *acto declarativo de la titularidad dominical de la Administración* ²⁷, línea en la que parece situarse la LC ²⁸.

La LPE establecía que la Administración podrá deslindar los inmuebles patrimoniales mediante procedimiento administrativo en el que se oiga a los particulares interesados; y que, iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión, ni se admitirán interdictos sobre el estado posesorio de las fincas del Estado mientras no se lleve a cabo dicho deslinde (art. 13 LPE).

²² E. RIVERO YSERN, «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», cit., pág. 214.

²³ B. MARINA JALVO, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (artículo 41)», J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, pág. 443.

²⁴ J.R. CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona 1995, pág. 314.

²⁵ F. MECO TEBAR, *Deslinde de costas*, Valencia 1998, págs. 29-30.

Vid., P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 66.

²⁶ E. RIVERO YSERN, «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», cit., pág. 214.

²⁷ Sobre este tema, M del P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *El dominio público marítimo-terrestre: Titularidad y sistemas de protección*, Madrid 1999, pág. 282.

²⁸ *Vid.*, P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 66.

La Audiencia Provincial de Alicante ²⁹ ha señalado respecto a este tema que lo que el artículo 13 de la LPE prohíbe respecto de las fincas objeto de un procedimiento administrativo de deslinde es un «procedimiento judicial con igual pretensión» y también los «interdictos sobre el estado posesorio de las fincas»: el procedimiento de apremio no está comprendido ni en la letra ni en el espíritu de estos preceptos.

Asimismo, la LPE señalaba que la Administración podría aplicar estas normas al deslinde de bienes de dominio público (art. 17 LPE), dejando claro que el deslinde que se regulaba era el de los bienes patrimoniales, ya que los bienes de dominio público quedaban fuera del Patrimonio del Estado. En este sentido, dado que el artículo 17 de la LPE confiere a la Administración la posibilidad de aplicar las normas precedentes para el deslinde de bienes de dominio público, de los artículos 13, 14 y 15, es imprescindible comprender que dicho deslinde habrá de hacerse a través de procedimiento administrativo ³⁰.

La legislación condiciona el ejercicio de la potestad administrativa de deslinde a un doble presupuesto de hecho: que los límites entre propiedades a deslindar «sean imprecisos o existan indicios de usurpación» (art. 50.1 LPAP). No se trata, pese a lo que pudiera desprenderse de la literalidad de la expresión legal, 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 ³¹.

Partiendo de esta base, la LPAP establece que las Administraciones Públicas podrán deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a terceros cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación (art. 50.1 LPAP). Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación, no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión (art. 50.2 LPAP).

La expresión «podrán» parece indicar que las Administraciones Públicas son libres para ejercitar o no dicha facultad, sin embargo, la doctrina ha matizado que el referido término no debe confundir al intérprete, pues se trata de una competencia indisponible e irrenunciable, un deber inexcusable. Es evidente que esta afirmación conecta con el fundamento mismo del deslinde: *deber* –que no facultad, y menos aún, derecho– de protección, defensa y conservación del patrimonio público. Sin embargo, que no sea facultativa no significa que se tenga que hacer uso de esta prerrogativa en todo caso, pues tan sólo será *imperativo* cuando existan situaciones conflictivas en relación con los límites de otros inmuebles de particulares, en definitiva, cuando la «protección, defensa y conservación del patrimonio público» estén en juego ³².

²⁹ Auto del Audiencia Provincial de Alicante núm. 569/1999 (Sección 4.ª), de 20 de octubre (AC 1999\8142).

³⁰ STS, Sala 1.ª, de 31 de octubre de 1990. Pte: Barcala Trillo-Figueroa, Alfonso (EDE 1990/9926).

³¹ J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, C. CHINCHILLA MARÍN (Coord.), Madrid 2004, pág. 361.

³² I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., págs. 626-627.

Generalmente se ha venido sosteniendo que el deslinde va dirigido a la fijación de los límites del demanio respecto de la propiedad privada ³³, y así lo ha ratificado la jurisprudencia ³⁴ al señalar:

«Las resoluciones administrativas que aprueban el deslinde del dominio público necesariamente han de considerar a los terrenos deslindados como públicos, pues con ellas 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. Éste es, justamente, el sentido y finalidad del deslinde al que se refiere el artículo 17 de la LPE (texto refundido aprobado por el Decreto 1022/1964, de 15 de abril) al disponer que «la Administración podrá aplicar las normas precedentes [relativas al deslinde de inmuebles patrimoniales] para el deslinde de bienes de dominio público». La afirmación de que los bienes objeto de deslinde son públicos es, pues, una mención consustancial a este tipo de resoluciones administrativas que, sin ella, ningún sentido tendrían. Cuestión distinta es la relativa a la eficacia de dichas resoluciones, a su incidencia en la situación jurídico-patrimonial de los afectados por ellas, a su reflejo registral o a sus posibilidades de impugnación. Pero, insistimos, todo ello en nada impide que una Orden aprobatoria del deslinde contenga la afirmación de que los terrenos deslindados son de dominio público.»

Sin embargo, la doctrina también más tradicional ha declarado que si bien aquella es la regla general, eso no significa que el deslinde no sólo pueda darse entre los bienes de un particular y una Administración, sino también entre dos Administraciones (recordemos que hoy el art. 50.1 LPAP habla de «tercero»); esto es, que se dé entre dos bienes propiedad de distintas Administraciones, o entre bienes que, siendo de una misma Administración, cada uno tenga unos órganos específicos encargados de efectuar el deslinde. En estos casos de deslinde *inter administraciones* la solución más oportuna (propone el profesor RIVERO YSERN ³⁵) es establecer una Comisión supraordenada a las partes que, integrada por personal técnico y especializado y auxiliada por los asesores jurídicos que se estimaran convenientes, realizara el deslinde –*sin* perjuicio, claro está, de una ulterior intervención de la JCA– ³⁶.

La consideración que hace la legislación de la existencia de «indicios de usurpación» como presupuesto del deslinde administrativo provoca una cierta asimilación entre los presupuestos legitimadores del ejercicio de esta potestad y los de la recuperación de oficio. Ello obliga a delimitar qué haya de entenderse por «indicios de usurpación» a los efectos de estimar procedente la acción de deslinde o la de recuperación de oficio, cuyo ejercicio reclama la consumación de la usurpación, es decir, que la posesión se haya perdido indebidamente (como expresa el art. 55.1 LPAP). No obstante, la delimitación entre el ejercicio de la acción recuperatoria y el deslinde ha quedado trazada jurisprudencialmente en la constancia que se tenga del estado posesorio de los bienes y de su usurpación, como realidad consumada o solamente indiciaria, de modo que, como aclara la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 20 de febrero de 1985 (RJA 1985\2644), «la recuperación de oficio requiere

³³ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., pág. 628.

³⁴ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 8 de octubre de 1999, rec. 2604/1992. Pte: Campos Sánchez-Bordona, Manuel (EDE 1999/32339).

³⁵ E. RIVERO YSERN, «Concepto, naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo», cit., pág. 204.

³⁶ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., pág. 628.

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». No obstante, debe precisarse que el indicio de usurpación no basta, por sí solo, para ejercitar el deslinde, puesto que –como hemos visto– es necesario que se dé imprecisión de los límites de la colindancia, verdadero presupuesto material del deslinde. Dicho de otro modo: si existe prueba indiciaria de la usurpación pero el sujeto que la aprecia no es colindante no procederá el deslinde, sino la recuperación de oficio ³⁷.

El deslinde de bienes patrimoniales de la Administración, en efecto, no es un instrumento idóneo para que ésta acceda a recuperar de oficio, por sí misma, su posesión perdida más allá del año y día, porque la ley ha querido que, respecto de los patrimoniales, el plazo para la autorecuperación posesoria por la Administración sea sólo de un año, contado desde que se pierde la posesión, pasado el cual aquélla ha de acudir, como cualquier otro propietario privado, a los jueces civiles ³⁸. La íntima conexión entre el deslinde y la recuperación posesoria deriva de la propia eficacia de aquél. No cabe argüir, como hacía el Abogado del Estado en su (por lo demás, concienzudo y bien fundado) escrito de contestación a la demanda, que respecto de los bienes patrimoniales la Administración podría llevar a cabo un deslinde «no posesorio», esto es, meramente «topográfico», teórico o sobre el plano, en el que se suspendiera la subsiguiente operación de apeo y amojonamiento cuando los bienes estuviesen previamente ocupados por terceros. Por el contrario, el procedimiento de deslinde administrativo, de inequívoco carácter posesorio, aboca al inmediato desplazamiento de la posesión a favor de la Administración que se considera no sólo dueña sino única poseedora legítima de los terrenos deslindados y dota de fuerza ejecutiva a su delimitación, sin perjuicio de las «reacciones» que los afectados puedan ejercer ³⁹.

Es evidente que al tratarse de una operación eminentemente técnica de delimitación física de los lindes de los bienes inmuebles, ello supone que «el deslinde en sí no prejuzga nada y mantiene sólo una mera presunción desde el punto de vista exclusivamente administrativo» (STS de 29 de marzo de 1971), en el sentido de que el deslinde tiene únicamente por objeto *declarar el estado posesorio de hecho que tiene la Administración sobre su bien* –ya que las cuestiones de propiedad y posesión corresponden a los Tribunales ordinarios–. No obstante, conviene matizar que a pesar del *carácter presuntivo* de los actos de deslinde, la jurisprudencia ha proclamado la *ejecutividad* de los referidos actos, la plena validez de las actuaciones de recuperación subsiguientes a su aprobación respecto de usurpaciones cometidas por los particulares, y, con carácter general, la finalidad protectora y conservativa del dominio público cumplida con la institución del deslinde ⁴⁰.

³⁷ J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., págs. 361-362.

³⁸ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de diciembre de 2001, rec. 4402/1995. Pte: Campos Sánchez-Bordona, Manuel (EDE 2001/65542).

³⁹ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de diciembre de 2001, rec. 4402/1995. Pte: Campos Sánchez-Bordona, Manuel (EDE 2001/65542).

⁴⁰ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., págs. 630-631.

Como recuerda el TS en la Sentencia de 8 de octubre de 1999⁴¹, por referencia a la precedente de 22 de septiembre de 1983, el deslinde es disconforme con el ordenamiento jurídico en cuanto no respeta una previa situación amparada, a la vez, por la presunción registral y por una sentencia firme anterior; la de 5 de noviembre de 1990⁴² reitera esta misma tesis sobre la eficacia de la inscripción registral frente a la actuación administrativa en materia de deslinde, y añade que cuando se trata de situaciones complejas que se están tratando de dirimir en litigios sobre la titularidad del inmueble, no debe la Administración unilateralmente utilizar sus facultades de deslinde para arrogarse por sí aquélla. En dichas sentencias, así como en otras muchas similares, el juicio sobre los límites de la competencia administrativa para deslindar, incluyendo bajo estos términos la verificación de que el deslinde haya respetado las presunciones registrales y determinadas situaciones posesorias, se ha entendido, de manera constante, atribuido a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos. Este mismo enfoque ha prevalecido también en otras sentencias del TS que se han pronunciado sobre la validez de los deslindes administrativos no ya de bienes demaniales sino, específicamente, de los bienes patrimoniales, sean éstos del Estado o de las corporaciones locales. Las Sentencias de 29 de noviembre de 1982⁴³, 15 de diciembre de 1987⁴⁴ o 5 de noviembre de 1990⁴⁵, entre otras, no dudan en juzgar acerca de la corrección del deslinde de bienes privados de la Administración verificando, al igual que en el caso de los bienes de dominio público y como un presupuesto de validez del deslinde mismo (esto es, como una «cuestión de procedimiento» en el sentido antes expresado), si mediante él se han desconocido determinadas situaciones jurídicas preferentes, lo que es calificado como extralimitación constitutiva de una infracción procedimental⁴⁶.

La LPAP no se pronuncia expresamente sobre los efectos del deslinde. Como regla general, se atribuye a esta prerrogativa administrativa la función de fijar con precisión los límites del inmueble deslinde, así como la declaración provisional de la posesión de hecho del mismo. Sin embargo, la normativa específica de determinados bienes de dominio público contempla significativas excepciones a esta regla, atribuyendo a la resolución aprobatoria del deslinde la declaración de la titularidad dominical a favor de la Administración. Éste es el caso de la LC, de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y de la LA. Sin duda este tipo de previsiones responden a la voluntad del legislador de reforzar la protección de bienes públicos frente a usurpaciones privadas. Ahora bien, incluso en estos supuestos, el acto de deslinde se limita a plasmar sobre el terreno una declaración de titularidad efectuada previamente por la ley. El deslinde mantiene así su función de delimitar la condición jurídica de los bienes afectados. En consecuencia, los particulares afectados pueden ejercer las correspondientes acciones ante los órganos de la jurisdicción civil, sede en la que se resolverá definitivamente sobre las cuestiones de propiedad⁴⁷.

⁴¹ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 8 de octubre de 1999, rec. 7485/1993. Pte: Baena del Alcázar, Mariano (EDE 1999/32900).

⁴² STS, Sala 3.ª, de 5 de noviembre de 1990. Pte: Reyes Monterreal, José María (EDE 1990/10039).

⁴³ STS, Sala 3.ª, de 29 de noviembre de 1982. Pte: Martín Martín, Paulino (EDE 1982/7360).

⁴⁴ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 15 de diciembre de 1987. Pte: Bruguera i Manté, Antoni (EDE 1987/9348).

⁴⁵ STS, Sala 3.ª, de 5 de noviembre de 1990. Pte: Reyes Monterreal, José María (EDE 1990/10039).

⁴⁶ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de diciembre de 2001, rec. 4402/1995. Pte: Campos Sánchez-Bordona, Manuel (EDE 2001/65542).

⁴⁷ B. MARINA JALVO, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (artículo 41)», cit., págs. 445-446.

Cuando la resolución de deslinde haya alcanzado firmeza, si la finca deslindada estaba ya inscrita en el Registro de la Propiedad, debe inscribirse el deslinde. En caso contrario, se procederá a la inmatriculación del bien deslindado. Por lo demás, en su función de delimitación de los inmuebles de propiedad pública, el deslinde carece de carácter inmutable, pues, especialmente en el caso de los bienes de dominio público, puede resultar alterado posteriormente, bien por cambios naturales o por modificaciones legales de la extensión y composición del demanio ⁴⁸.

Con carácter general se ha venido señalando que el deslinde no consiste en una potestad de *declaración* de la propiedad pública, del mismo modo que no consiste en un acto de *publicatio*, esto es, de afectación o de destino de una cosa al uso público, ni de *clasificación* de terrenos, sino que simplemente se limita a comprobar y fijar los lindes o confines de los terrenos que ya están declarados como bienes públicos cuando dichos límites no estuvieran comprobados y fijados o, cuando proceda la rectificación de situaciones jurídicas «plenamente acreditadas» (art. 57.1 RBEL), en definitiva, «(...) cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación» (art. 50.1) ⁴⁹.

Así pues, la naturaleza del deslinde no es declarativa de propiedad, a diferencia de lo que ocurría con la acción investigadora. Frente a ésta, el deslinde se desenvuelve en el estricto ámbito posesorio. Así, la jurisprudencia ha señalado en numerosas ocasiones que la potestad de deslinde no supone una acción reivindicatoria y que, desde luego, no es título suficiente para sustentar el derecho de propiedad, pues, como declara la STS de 28 de diciembre de 1999 ⁵⁰, el deslinde tiene un mero carácter delimitador de los bienes considerados en un momento dado ⁵¹.

Debe tenerse en cuenta que la doctrina y la jurisprudencia han precisado que la presunción de titularidad y posesión que ampara el artículo 38 de la LH cubre únicamente los datos jurídicos, no las circunstancias de mero hecho, tales como la extensión, cabida, situación o linderos de la finca inscrita. Quiere ello decir que la Administración ha de respetar el contenido de las inscripciones registrales, pero no más allá de la eficacia ofensiva y defensiva que a las mismas reconoce la legislación hipotecaria, que no asegura presunción alguna de exactitud en cuanto a la superficie, cabida y linderos de las fincas, como tampoco asegura la total correspondencia del contenido de los asientos con la realidad física extraregstral. Otra cosa supondría restar de toda eficacia al deslinde. Lo anterior debe conectarse con la previsión contenida en el artículo 33.2 de la LPAP, según el cual, la resolución aprobatoria del deslinde es título suficiente para que la Administración proceda a la inmatriculación de los bienes, siempre que se den los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la LH ⁵².

⁴⁸ B. MARINA JALVO, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos (artículo 41)», cit., pág. 446.

⁴⁹ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., págs. 629-630.

⁵⁰ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 28 de diciembre de 1999, rec. 8342/1992. Pte: Menéndez Pérez, Segundo (EDE 1999/42870).

⁵¹ J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., pág. 362.

⁵² J.A. CARRILLO DONAIRE, «Facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos. La investigación. El deslinde», cit., pág. 364.

En este sentido conviene señalar que, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho civil (en el que la acción de deslinde y la reivindicatoria van normalmente unidas), en el Derecho público, normalmente, el deslinde tiene carácter *instrumental* de una posterior acción reivindicatoria frente a eventuales usurpaciones de la propiedad, pero ello no significa que disfrute de esa naturaleza ⁵³.

Son dos, básicamente, las situaciones a proteger. De un lado, *el dominio inscrito en el Registro de la Propiedad*: esto es, «la posesión de los bienes amparada en una inscripción registral inmobiliaria, cuya eficacia no puede desconocerse, mientras la Administración no obtenga su nulidad o cancelación por el ejercicio de las acciones civiles correspondientes, siempre que la inscripción sea de las que producen efectos contra terceros y no exista duda alguna sobre la identificación de la finca, sin que esta carga procesal que incumbe a la Administración pueda desplazarse al titular inscrito, pues ello sería tanto como dejar sin contenido los preceptos y doctrina citados» (STS de 5 de abril de 1979). Y es que, como es sabido, de conformidad con el artículo 1 de la LH: «(...) Los asientos del Registro (...) 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». Lo que significa ⁵⁴:

1. De un lado, que no se incluyen en el ámbito de protección del Registro de la Propiedad las indicaciones de mero hecho, los datos físicos o materiales de la finca inscrita, las indicaciones de orden geográfico e incluso la propia existencia de ésta, sino que el principio de exactitud o de legitimación registral (art. 38 LH) afecta sólo a la situación jurídica real publicada por la inscripción esto es, a los derechos inscribibles; de modo que las presunciones posesorias no operarán cuando los límites del título registral no sean claros, pues esta claridad, a determinados efectos, es cabalmente lo que persigue el deslinde. Y, de otro, que esas inscripciones registrales disfrutan de una virtualidad limitada respecto de la eficacia material y procesal de los actos de deslinde, cuyo margen de probabilidad de certeza se actúa mediante una presunción *iuris tantum* de exactitud del contenido de las mismas a favor de su titular, con vigencia «a todos los efectos legales», mientras no se declare su inexactitud por los Tribunales.
2. Junto al dominio inscrito, la segunda situación a proteger son, evidentemente, los supuestos de *usucapión o prescripción adquisitiva*, pues se «obliga a respetar la posesión quieta, pacífica e ininterrumpida, a título de dueño, durante más de 30 años (...) cuando el bien inmueble sobre el cual recae la posesión o propiedad está plenamente identificado e individualizado de tal forma que no exista incertidumbre alguna acerca de su situación y linderos» (STS de 15 de octubre de 1979).

Por otra parte, el deslinde tampoco puede convertirse en un acto *recuperatorio de la posesión*, «pues la finalidad del deslinde no es la recuperación de la posesión, sino *la determinación de la extensión física de los predios*» (STS de 19 de diciembre de 2001 ⁵⁵). Sin embargo, nuevamente aquí

⁵³ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., págs. 631-632.

⁵⁴ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., págs. 633-637.

⁵⁵ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de diciembre de 2001, rec. 4402/1995. Pte: Campos Sánchez-Bordona, Manuel (EDE 2001/65542).

el deslinde puede actuar como un elemento instrumental al servicio del *interdictum proprium* de la Administración (art. 55 y ss. LPAP) para recuperar sus bienes siempre que se den ciertos requisitos, que operan de distinta forma según se trate de bienes patrimoniales o de bienes demaniales ⁵⁶.

La incoación del procedimiento para deslindar los bienes patrimoniales de la Administración General del Estado se acordará por el Director General del Patrimonio del Estado, y corresponderá al Ministro de Hacienda la resolución del mismo ⁵⁷. La instrucción del procedimiento corresponderá a los Delegados de Economía y Hacienda (art. 51.1 LPAP).

En el caso de bienes demaniales de la Administración General del Estado, la incoación del procedimiento se acordará por el titular del departamento ministerial que los tenga afectados o al que corresponda su gestión o administración (art. 51.2 LPAP).

Respecto de los bienes propios de los organismos públicos o adscritos a los mismos, la competencia se ejercerá por sus presidentes o directores (art. 51.3 LPAP).

Como hemos visto con anterioridad, reglamentariamente se regulará el procedimiento que ha de seguirse para el ejercicio de la potestad de deslinde, si bien se establecen una serie de principios en la LPAP (art. 52 LPAP):

- a) El procedimiento se iniciará de oficio, por iniciativa propia o a petición de los colindantes. En este caso, serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos. Para el cobro de dichos gastos podrá seguirse la vía de apremio.

⁵⁶ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., pág. 636.

⁵⁷ El segundo párrafo del artículo 14 de la LPE establecía:

«La aprobación del deslinde compete al Ministerio de Hacienda, cuya resolución será ejecutiva y sólo podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa por infracción de procedimiento, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos puedan hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria.»

De esta forma se concretaban de forma específica las implicaciones del deslinde de bienes patrimoniales, que era lo que regulaba la norma en cuestión, estableciéndose un régimen en el que la determinación de la propiedad era, como no puede ser de otro modo, competencia de la jurisdicción ordinaria.

En este sentido, la STS (Sala de lo Civil), de 25 de junio de 1987 (RJ 1987\4550) señaló:

«... hay que tener en cuenta –como muy acertadamente recuerda la citada Sentencia de 14 de octubre de 1986– que "la actividad del deslinde sólo resuelve problemas de límites, pero no contiene declaraciones de propiedad ni aun de posesión, por lo que no confiere titularidad alguna" –Sentencias de 23 de enero de 1969 (RJ 1969\46), 16 de octubre de 1970 (RJ 1970\4031) y 13 de octubre de 1981 (RJ 1981\3737)– y, en consecuencia, como declaró la Sentencia de 15 de septiembre de 1984 (RJ 1984\4327), si bien es cierto que el deslinde de la zona marítimo-terrestre es función administrativa y, como tal, revisable por la jurisdicción contencioso-administrativa, también lo es que la calificación de dominio público o propiedad privada, así como la ubicación del terreno dentro de tal zona, es materia propia de la jurisdicción ordinaria, la que, sin interferir aquella jurisdicción, puede debatir plenamente el carácter de bien público o privado de la parcela.»

No obstante lo anterior, en materia de dominio público establecido por la norma (dominio público marítimo-terrestre), cualquier sentencia que declare la propiedad, si el terreno es demanio por imperativo legal, sólo supondría un derecho de uso al estilo de la disposición transitoria primera de la Ley de Costas.

- b) El acuerdo de iniciación del procedimiento se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente a fin de que, por medio de nota al margen de la inscripción de dominio, se tome razón de su incoación.
- c) El inicio del procedimiento se publicará gratuitamente en el «Boletín Oficial del Estado» y en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuyo término radique el inmueble a deslindar, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar adicionalmente otros medios de difusión. Igualmente, el acuerdo de iniciación se notificará a cuantas personas se conozca ostenten derechos sobre las fincas colindantes que puedan verse afectadas por el deslinde.
- d) La resolución por la que se apruebe el deslinde se dictará previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado, y deberá notificarse a los afectados por el procedimiento de deslinde y publicarse en la forma prevista en el apartado anterior. Una vez el acuerdo resolutorio del deslinde sea firme, y si resulta necesario, se procederá al amojonamiento, con la intervención de los interesados que lo soliciten, y se inscribirá en el Registro de la Propiedad correspondiente.
- e) El plazo máximo para resolver el procedimiento de deslinde será de 18 meses, contados desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones.

En este punto la LPE establecía, en su artículo 15, una regla importante para fijación física sobre el terreno del deslinde, al establecer que, una vez que sea firme el acuerdo de aprobación del deslinde, se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados.

Si la finca deslindada se hallare inscrita en el Registro de la Propiedad, se inscribirá igualmente el deslinde administrativo referente a la misma, una vez que sea firme (art. 53.1 LPAP).

Asimismo, el artículo 53.2 de la LPAP establece que, en todo 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 de la LH, donde se señala que el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél y las de la Iglesia Católica, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

En el artículo 54 de la LPAP se recogen los llamados «sobrantes de deslindes de dominio público». Realmente se trata de una de las eventuales consecuencias que pueden derivarse de llevar a cabo un deslinde de bienes demaniales y es que, una vez determinados los límites o linderos de estos bienes, sobren terrenos. La nueva ley, pese a regularlos dentro de la sección del deslinde y no –como hiciera

la antigua LPE– en el capítulo de la afectación al dominio público, deduce, sin embargo, semejantes consecuencias y es la *desafectación de esos terrenos sobrantes* –previo procedimiento administrativo que así lo declare–. De ahí que la doctrina considere, entre los supuestos de desafectación, los producidos a consecuencia de un deslinde que dé lugar a la declaración de bienes sobrantes ⁵⁸.

Los terrenos sobrantes de los deslindes de inmuebles demaniales podrán desafectarse (art. 54.1 LPAP). La desafectación es una institución controvertida en materia medioambiental y de protección del demanio natural, lo que busca es excluir de la calificación de dominio público una serie de terrenos que han perdido su propia naturaleza ⁵⁹.

A estos deslindes acudirá un representante del Ministerio de Economía y Hacienda, si la competencia para efectuarlo no correspondiese a este departamento, a cuyos efectos el órgano competente para el deslinde cursará la oportuna citación a la Delegación de Economía y Hacienda en cuya demarcación radiquen los bienes de que se trate (art. 54.2 LPAP).

El Director General del Patrimonio del Estado podrá instar de los departamentos ministeriales y organismos públicos competentes el deslinde de los inmuebles demaniales, a efectos de determinar con precisión la extensión de éstos y la eventual existencia de terrenos sobrantes (art. 54.3 LPAP).

¿En qué consiste la desafectación?, pues en la declaración de *no afectación* o *no destino* de un derecho o bien demanial a un uso general o un servicio público (art. 69.1 LPAP); y ¿cuál es la consecuencia de esa desafectación?, pues que el referido bien o derecho demanial pierde esa condición adquiriendo la de *patrimonial*. En definitiva, al cambiar el fin al que estaba llamado a cumplir, cambia la naturaleza del bien, deja de ser una cosa para convertirse en otra, por lo que es el fin del bien el que define su naturaleza y no al contrario. No obstante, en estos supuestos de bienes sobrantes, ¿la desafectación es obligatoria o voluntaria? El artículo 54.1 de la LPAP dispone que «Los terrenos sobrantes de los deslindes de inmuebles *demaniales* podrán desafectarse en la forma prevista en el Capítulo I del Título III de esta ley» esto es, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 69 y 70 LPAP– ⁶⁰.

Junto a estas previsiones, mientras no se produzca el desarrollo reglamentario de la LPAP, será de aplicación el RPE.

Acordado el deslinde, se comunicará al Registro de la Propiedad correspondiente, si la finca estuviera inscrita, para que se extienda nota del acuerdo al margen de la inscripción de dominio (art. 33 RPE).

Es importante señalar que el mero acuerdo de iniciación del procedimiento de deslinde ya produce efectos *erga omnes*, pues, como hemos visto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.2 LPAP: «Una vez iniciado el procedimiento administrativo de deslinde, y mientras dure su tramitación,

⁵⁸ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., pág. 643.

⁵⁹ Vid., P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 88.

⁶⁰ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., pág. 644.

no podrá instarse procedimiento judicial con igual pretensión». Esta prohibición de intervención del poder judicial mientras esté pendiente un deslinde administrativo ya se reconocía en la vieja LPE (art. 13, párrafo 2), no pudiendo interpretarse exageradamente como un reconocimiento del efecto de cosa juzgada a la resolución administrativa de deslinde –ni siquiera en los supuestos especiales estudiados en que el deslinde declara la propiedad del bien deslindado–, sino simplemente como un mecanismo de protección de la Administración Pública en el ejercicio de sus prerrogativas exorbitantes frente a eventuales injerencias del poder judicial. Hasta que no finalice el procedimiento administrativo y se dicte un acto firme, no podrá llegar a los Tribunales el conocimiento de ese asunto. Efectivamente, así se garantiza el respeto al ejercicio de las competencias que le son propias a la Administración, y se evitan los posibles conflictos de competencia que, de otro modo, podrían suscitarse; aplazando la intervención judicial, en sede de recurso, a un momento posterior. No obstante, junto a esta garantía administrativa que evita una eventual concurrencia de deslindes –administrativo y judicial–, la LPAP ha establecido otra de carácter temporal, con el ánimo de que los procedimientos de deslinde no resulten interminables. De ahí que se haya preocupado de establecer un plazo máximo de resolución del procedimiento de deslinde de 18 meses contados desde la fecha del acuerdo de iniciación [art. 52 f) LPAP]. Transcurrido este plazo sin haberse dictado y notificado la correspondiente resolución, caducará el procedimiento y se acordará el archivo de las actuaciones ⁶¹.

El expediente se iniciará con una Memoria en la que habrá de hacerse referencia a los siguientes extremos (art. 34 RPE):

- 1.º Justificación del deslinde que se propone.
- 2.º Descripción de la finca o fincas del Estado, con expresión de sus linderos generales, de sus enclavados, colindancia y extensión perimetral y superficial.
- 3.º Título de propiedad y, en su caso, certificado de inscripción en el Registro de la Propiedad e información de todos los incidentes habidos en punto a propiedad, posesión y disfrute.

Tomando como base la Memoria, el Delegado o Subdelegado de Hacienda formulará un presupuesto de gastos de deslinde. Si éste hubiese sido promovido a instancia de los particulares colindantes serán a su cargo los gastos correspondientes y deberá constar en el expediente la conformidad de los mismos (art. 35 RPE).

Si, como resultado de la justificación a que alude el artículo 34, la Dirección General del Patrimonio del Estado acordara el deslinde, la Delegación o Subdelegación de Hacienda competente lo notificará a los dueños de las fincas colindantes y también, en su caso, a los titulares de otros derechos reales constituidos sobre las mismas (art. 36 RPE).

Sin perjuicio de aquella notificación, la Delegación o Subdelegación de Hacienda correspondiente anunciará en el Boletín Oficial de la provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento

⁶¹ I. JIMÉNEZ PLAZA, «El deslinde administrativo (artículos 50 a 54)», cit., págs. 650-651.

en que radiquen las fincas afectadas, con 60 días de antelación al menos, la fecha en que haya de dar comienzo el deslinde (art. 37 RPE).

Los interesados podrán presentar ante la Delegación o Subdelegación de Hacienda que tramitare el deslinde las alegaciones y cuantos documentos estimaren conducentes a la prueba y defensa de sus derechos, hasta los 20 días anteriores al comienzo de las operaciones. Transcurrido dicho plazo no se admitirá documento ni alegación alguna (art. 38 RPE).

Los documentos aportados serán remitidos a la Abogacía del Estado de la respectiva Delegación o Subdelegación de Hacienda, que dentro de los 20 días siguientes calificará la validez y eficacia jurídica de los títulos presentados al efecto de acreditar el dominio o posesión de las fincas a que se refieran (art. 30 RPE).

Desde el día en que venciere el plazo de presentación de documentos hasta el anterior al señalado para iniciar el deslinde, la Delegación o Subdelegación de Hacienda acordará lo que estime pertinente respecto a los documentos y pruebas aportados (art. 40 RPE).

En la fecha señalada dará comienzo el apeo, al que asistirán un técnico designado por la Delegación o Subdelegación de Hacienda con título facultativo adecuado y los prácticos que, en su caso, hubieren nombrado aquéllas. El apeo consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca y extender el acta (art. 41 RPE).

En el acta deberán constar las siguientes referencias (art. 41, tercer párrafo RPE):

- a) Lugar y hora en que comience la operación.
- b) Nombre, apellidos y representación de los concurrentes.
- c) Descripción del terreno, trabajos realizados sobre el mismo e instrumentos utilizados.
- d) Dirección y longitud de las líneas perimetrales.
- e) Situación, cabida aproximada de la finca y nombres especiales, si los tuviere.
- f) Manifestaciones u observaciones que se formularen.
- g) Hora en que concluya el deslinde.

En el sitio en que se hubieren practicado las operaciones se redactará dicha acta, que deberán firmar todos los reunidos.

Si no pudiere terminarse el apeo en una sola jornada, proseguirán las operaciones durante las sucesivas o en otras que se convinieren, sin necesidad de nueva citación, y por cada una de ellas

se extenderá la correspondiente acta. Si no se conviniese al terminar cada jornada la fecha en que proseguirán las actuaciones, la Delegación o Subdelegación respectiva citará en forma a los interesados (art. 41, quinto párrafo RPE). Concluido el apeo se incorporará al expediente el acta o actas levantadas y un plano a escala de la finca objeto de aquél (art. 41, sexto párrafo, RPE).

Las anteriores actuaciones serán elevadas por la Delegación o Subdelegación de Hacienda respectiva, dentro de los cinco días siguientes a la conclusión del expediente, a la Dirección General del Patrimonio del Estado, Centro que propondrá Orden ministerial resolutoria del mismo (art. 42 RPE).

La Orden resolutoria del deslinde será ejecutiva y sólo podrá ser impugnada en vía contencioso-administrativa por infracción de procedimiento, sin perjuicio de que cuantos se estimen lesionados en sus derechos pueden hacerlos valer ante la jurisdicción ordinaria (art. 43 RPE).

Una vez que el acuerdo de aprobación del deslinde fuera firme se procederá al amojonamiento, con intervención de los interesados (art. 45 RPE).

4. LA RECUPERACIÓN POSESORIA

Una de las fundamentales potestades que establece la norma es la posibilidad de la recuperación de oficio de la posesión de los bienes de dominio público. Es una prerrogativa que se ejercita cuando la Administración ha sido perturbada en la posesión de un bien, para recuperar por sí dicha posesión, sin necesidad de acudir al Juez ⁶².

En una primera aproximación a la regulación de la LPAP no se observan en esta materia cambios significativos en relación con la LPE. Sin embargo, desde el punto de vista sustantivo y formal, hay que destacar, como novedad más relevante, el hecho de que la nueva LPAP presta atención no sólo a la recuperación de oficio de la posesión de bienes y derechos patrimoniales, sino también al desahucio administrativo, que con anterioridad sólo se regulaba en la legislación local o en la sectorial de costas, pero no con carácter general en la legislación de patrimonio ⁶³.

Como se sabe los interdictos sirven para proteger, retener o recobrar la posesión. Pues bien, la Administración puede utilizar el *interdictum proprium* ⁶⁴ en propio provecho, sin impetrar el auxilio

⁶² Vid., P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 62.

⁶³ I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, C. CHINCHILLA MARÍN (Coord.), Madrid 2004, pág. 371.

⁶⁴ Cfr., J.F. MESTRE DELGADO, «La recuperación posesoria (artículos 55 a 57)», J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, pág. 667 y ss.

judicial, cuando pretenda recuperar la posesión de sus bienes y derechos del patrimonio, de acuerdo con lo dispuesto, con carácter básico ⁶⁵.

Esta facultad, como fácilmente se comprende, entronca directamente con uno de los elementos que componen la indisponibilidad de los bienes de dominio público: la imprescriptibilidad. Así, si nadie puede poseer con justo título un bien que está fuera del comercio; así, si nadie puede usurpar, ya que no se puede poseer algo que está fuera de sus posibilidades, nadie podrá usucapir, en principio, por el transcurso del tiempo un bien de dominio público. Por el contrario, la Administración encuentra ciertos límites temporales a la facultad de ejercitar el reintegro posesorio *potentior personae* frente a sus bienes privados. Un año desde el día siguiente a la usurpación es el tiempo que marca la ley para que *per se* la Administración pueda hacer uso del *interdictum proprium*. Pasado ese plazo, y despojada de sus privilegios, debe acudir a los Tribunales del orden jurisdiccional civil para recuperar sus bienes ⁶⁶.

La norma que estamos analizando señala que las Administraciones públicas podrán recuperar por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio (art. 55.1 LPAP).

La jurisprudencia resalta la naturaleza privilegiada de esta facultad de recuperación posesoria de los bienes y derechos del patrimonio de las Administraciones Públicas, en cuanto que posibilita la obtención de algo que, normalmente, en las relaciones privadas sin la intervención de los Tribunales no podría conseguirse, evitando a las Administraciones tener que pretender jurisdiccionalmente la defensa y protección de sus derechos posesorios. De este modo se sitúa al sujeto paciente del *interdictum proprium* en una evidente situación desfavorable en relación con el ámbito privado, como consecuencia del privilegio de que se dota a la Administración, puesto que para defender sus derechos forzosamente debe demostrar en sede judicial su mejor derecho. Por lo tanto, nos hallamos ante una auténtica acción interdictal ejercida por la propia autoridad administrativa, por la que sin prejuzgarse cuestión alguna de propiedad, se actúa contra el detentador de un bien de titularidad presuntamente pública, de suerte que se restituye su posesión o uso público (STS de 4 de enero de 1991, RJA 1991\559) ⁶⁷.

Ahora bien, esta facultad que las Administraciones Públicas ostentan de recuperar por sí mismas la posesión de sus propios bienes y derechos, tanto patrimoniales como de dominio público, está sujeta a límites estrictos más allá de los cuales también la Administración debe acudir a los Tribunales al objeto de ejercitar la acción reivindicatoria que reconoce a todo propietario el artículo 348 del Código Civil (CC). En consecuencia el *interdictum proprium* como potestad de naturaleza privilegiada, y de carácter estrictamente posesorio, viene subordinada, tras una reiterada jurisprudencia, «a la existencia

⁶⁵ I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., pág. 372.

⁶⁶ C. JIMÉNEZ PLAZA, «Las limitaciones a la disponibilidad de los bienes y derechos (artículo 30)», J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, págs. 348-349.

⁶⁷ I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., pág. 372.

de una prueba completa y acabada» por la que se demuestre: en primer lugar, «la posesión administrativa», es decir, el uso público del bien o derecho cuestionado, sin perjuicio de su verdadera naturaleza dominical, aunque si se demuestra que los bienes usurpados son de dominio de la Administración se presupone su derecho a la recuperación posesoria del bien o derecho patrimonial. En este último sentido, teniendo en cuenta que se trata de una prerrogativa provisoria orientada a la defensa de la posesión, la jurisprudencia admite que basta con la constancia de demanial del bien que la propia Administración pretende recuperar de oficio, sin necesidad de que aquélla tenga que acreditar además la efectividad de una posesión pública del bien (STS de 3 de marzo de 2004⁶⁸). Además, no debe ofrecer duda la realidad física del bien cuya posesión recupera la Administración, de modo que su identificación resulte perfecta (STS de 5 de julio de 1991⁶⁹). No obstante, la propia jurisprudencia flexibiliza en ocasiones lo que pudiera haber de dogmatismo en la práctica probatoria afirmando «que no cabe minimizar la acción administrativa hasta el extremo de hacerla irrealizable» [STS de 20 de octubre de 1980 (RJA 1980\3920)], si bien hay múltiples ocasiones en que la comprobación de rigor de la prueba rechaza, por ejemplo, la posesión administrativa y, por tanto, la utilización del *interdictum proprium* [STS de 26 de octubre de 1987 (RJA 1987\8759)]. En segundo lugar, para utilizar la prerrogativa de la recuperación posesoria resulta preciso demostrar que el uso público del bien o derecho patrimonial ha sido perturbado por la persona física o jurídica contra quien se dirige la acción administrativa, siendo cuestión distinta la de que, independientemente, puedan ejercitarse las acciones pertinentes para la declaración de propiedad o de otros derechos reales ante la jurisdicción civil (STS de 23 de marzo de 1999⁷⁰). Por lo tanto, como en el ejercicio de cualquier acción interdictal debe concurrir en el *interdictum proprium* una perturbación de la posesión por parte de terceras personas, que legitimen la posterior recuperación posesoria (STS de 14 de mayo de 2002⁷¹), y, por último, la jurisprudencia subraya el hecho de que esta recuperación posesoria, sin necesidad de impetrar el auxilio judicial, se manifiesta como una verdadera potestad, y no como una simple facultad, puesto que no es de índole discrecional sino de obligado ejercicio (STS de 23 de marzo de 1999⁷²)⁷³.

Si los bienes y derechos cuya posesión se trata de recuperar tienen la condición de demaniales, la potestad de recuperación podrá ejercitarse en cualquier tiempo (art. 55.2 LPAP).

En este punto hay que tener presente que la Administración debe ejercer la potestad de autotutela conservativa que el ordenamiento jurídico le confiere para proteger la situación de los bienes de dominio público, protección que tiene su expresión máxima en la potestad de recuperar por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, la posesión de tales bienes si tal posesión ha sido objeto de perturbación o despojo, potestad que ha sido calificada de interdicto administrativo, *interdictum proprium*, y que, como tal potestad y no simple facultad, no es de índole discrecional sino de obliga-

⁶⁸ STS, Sala 3.ª, de 3 de marzo de 2004, rec. 6751/2001. Pte: Fernández Montalvo, Rafael (EDE 2004/7512).

⁶⁹ STS, Sala 3.ª, de 5 de julio de 1991, rec. 2503/1989. Pte: Reyes Monterreal, José María (EDE 1991/7359).

⁷⁰ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 23 de marzo de 1999, rec. 6771/1991. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1999/10360).

⁷¹ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 14 de mayo de 2002, rec. 5886/1995. Pte: Soto Vázquez, Rodolfo (EDE 2002/15142).

⁷² STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 23 de marzo de 1999, rec. 6771/1991. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1999/10360).

⁷³ I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., pág. 373.

do ejercicio ⁷⁴, ejercicio además que carece de límite temporal, pues puede efectuarse en cualquier momento, dada la imprescriptibilidad del dominio público ⁷⁵.

El fundamento jurídico de la aplicación de esta prerrogativa a los bienes demaniales radica en el hecho bien conocido de que la Administración no puede perder nunca la posesión de los mismos frente a los particulares, por cuanto tales bienes no pueden ser objeto de posesión, al menos de posesión civil; cosa que se desprende *a sensu contrario* del artículo 437 del CC cuando dispone: «Sólo pueden ser objeto de posesión las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación», relacionado con el artículo 460.3 de ese mismo texto legal, que señala como una de las posibles causas de pérdida de la posesión: «La destrucción o pérdida total de la cosa, o quedar ésta fuera del comercio». Se establece claramente una incompatibilidad entre la posesión de la cosa por un particular y la extracomercialidad de la misma ⁷⁶.

Es doctrina jurisprudencial reiterada la de que el ejercicio de esta potestad recuperatoria de los bienes demaniales está sujeto a dos requisitos fundamentales ⁷⁷:

1. Demostrar que los bienes usurpados son del dominio de la Administración que ejerce esta facultad ⁷⁸. Lo que obliga a demostrar de forma clara que la ocupación se está realizando en dominio público deslindado o en un lugar que no lo está pero que no genera ninguna duda

⁷⁴ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de junio de 1998, rec. 9660/1990. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1998/16540), que señala: «SEGUNDO. De lo antes expuesto se desprende que el presente recurso nos enfrenta con un acto en el que la Administración Pública ha hecho ejercicio de la potestad de autotutela conservativa que el ordenamiento jurídico le confiere para proteger la situación de los bienes de dominio público, protección que tiene su expresión máxima en la potestad para recuperar por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, la posesión de tales bienes si tal posesión ha sido objeto de perturbación o despojo, potestad que ha sido calificada de interdicto administrativo (*interdictum propium*), y que como tal potestad y no simple facultad, no es de índole discrecional sino de obligado ejercicio, ejercicio además que carece de límite temporal pues puede efectuarse en cualquier momento -dada la imprescriptibilidad del dominio público- a diferencia de la recuperación administrativa de la posesión de los bienes patrimoniales o privados, que sólo puede ejercerse en el plazo de un año desde la ocupación (art. 8 de la Ley de Patrimonio del Estado).»

En igual sentido, STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de marzo de 1998, rec. 4539/1990. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1998/2668); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 4 de mayo de 1998, rec. 6891/1990. Pte: Escusol Barra, Eladio (EDE 1998/6065); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 23 de marzo de 1999, rec. 6771/1991. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1999/10360); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 7 de octubre de 1999, rec. 1842/1992. Pte: Ledesma Bartret, Fernando (EDE 1999/32336).

⁷⁵ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 22 de diciembre de 2000, rec. 6336/1993. Pte: Trujillo Mamely, Francisco (EDE 2000/48189). *Vid.*, P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 64.

⁷⁶ M. del P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *El dominio público marítimo-terrestre: Titularidad y sistemas de protección*, cit., pág. 141. *Vid.*, P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 65.

⁷⁷ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de marzo de 1998, rec. 4539/1990. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1998/2668); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 4 de mayo de 1998, rec. 6891/1990. Pte: Escusol Barra, Eladio (EDE 1998/6065); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 19 de junio de 1998, rec. 9660/1990. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1998/16540); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 23 de marzo de 1999, rec. 6771/1991. Pte: Cid Fontán, Fernando (EDE 1999/10360); STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 7 de octubre de 1999, rec. 1842/1992. Pte: Ledesma Bartret, Fernando (EDE 1999/32336). *Vid.*, P. RODRÍGUEZ LÓPEZ, *Comentarios a la Ley de Costas. Doctrina y Jurisprudencia*, cit., pág. 65.

⁷⁸ Cfr., J.F. MESTRE DELGADO, «La recuperación posesoria (artículos 55 a 57)», cit., pág. 669 y ss.

al respecto ⁷⁹, lo cual significa que si la Administración tiene constancia de la existencia de bienes de dominio público aún no incluidos en el deslinde, o si dichos bienes han sobrevenido dominio público con posterioridad ⁸⁰, debe iniciar una modificación del viejo deslinde ⁸¹, pues en supuestos como éstos no puede hacer prevalecer una posible realidad física que contradiga lo deslindado ⁸². Para acreditar la titularidad pública, como ya sabemos, la Administración puede emplear previamente la potestad de investigación ⁸³.

2. El uso público debe haber sido obstaculizado por la persona contra la que se dirige la potestad recuperatoria (SSTS de 2 de junio ⁸⁴, 17 de julio de 1987 ⁸⁵, 2 de junio ⁸⁶, 30 de diciembre de 1986 ⁸⁷ y 2 de febrero de 1982 ⁸⁸).

Igualmente, es preciso que conste la situación posesoria previa a la usurpación; la recuperación posesoria, que tiene una naturaleza interdictal, tiende a proteger la posesión pública de los bienes y derechos integrados en el patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando se producen despojos posesorios. No es útil, por tanto, para obtener *ex novo* la posesión por las Administraciones Públicas ⁸⁹.

La concurrencia de los requisitos indicados debe ser acreditada en el expediente. Conviene por ello aludir a las exigencias probatorias, conforme a las interpretaciones que viene formulando la jurisprudencia. Los criterios jurisprudenciales al respecto han evolucionado; inicialmente se vino insistiendo en la necesidad de una prueba «completa y acabada», aunque con carácter general se considera suficiente la «demostración indiscutible» de dichos extremos. Lo declara así, entre otras, la STS de 4 de enero de 1991 (RJA 1991\559) (con cita de las de 26 de octubre, 1 de diciembre de 1987 y 22 de noviembre de 1988 ⁹⁰), recaída con motivo de la recuperación posesoria en el ámbito local (art. 55 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 y art. 70 Decreto 1372/1986, de 13 de junio): es preciso –señala–, «para su posible y válido ejercicio, que la Corporación Local evidencie la posesión pública del bien cuya recuperación actúe, aportando al efecto ya una prueba completa y acabada –como dicen muchas sentencias de este Tribunal– o cuando menos la indiscutible

⁷⁹ *Vid.*, STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 14 de junio de 2000, rec. 8996/1995. Pte: Ledesma Bartret, Fernando (EDE 2000/25805), donde se estima parcialmente la reclamación al no haberse hecho distinción entre el suelo integrado en el dominio público y el urbano afectado con derecho a indemnización.

⁸⁰ Por ejemplo, a través de la invasión del mar de una marisma desecada.

⁸¹ Así se pronuncia, por ejemplo, el art. 12.6 LC.

⁸² STS, Sala 3.ª, sec. 5.ª, de 22 de marzo de 2000, rec. 5841/1994. Pte: Yagüe Gil, Pedro José (EDE 2000/4412); STS, Sala 3.ª, sec. 5.ª, de 22 de marzo de 2000, rec. 6074/1994. Pte: Yagüe Gil, Pedro José (EDE 2000/4413).

⁸³ J.F. MESTRE DELGADO, «La recuperación posesoria, (artículos 55 a 57)», cit., pág. 671.

⁸⁴ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 2 de junio de 1987. Pte: Oro-Pulido y López, Mariano de (EDE 1987/4370).

⁸⁵ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 17 de julio de 1987. Pte: Gutiérrez de Juana, Saturnino (EDE 1987/5856).

⁸⁶ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 2 de junio de 1986. Pte: Bruguera i Manté, Antoni (EDE 1986/3736).

⁸⁷ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 30 de diciembre de 1986. Pte: Delgado Barrio, Francisco Javier (EDE 1986/8754).

⁸⁸ STS, Sala 3.ª, de 2 de febrero de 1982. Pte: Marín Ruiz, Vicente (EDE 1982/476).

⁸⁹ J.F. MESTRE DELGADO, «La recuperación posesoria (artículos 55 a 57)», cit., pág. 671.

⁹⁰ STS, Sala 3.ª, sec. 4.ª, de 22 de noviembre de 1988. Pte: Bruguera i Manté, Antoni (EDE 1988/9220).

demostración de la posesión pública del bien y de la usurpación o perturbación posesoria del mismos; y, en consecuencia, no cabe el ejercicio de esta privilegiada acción recuperatoria cuando la posesión pública no aparezca como inequívoca e indudable, o su dilucidación exija complicados juicios de valor o de ponderación, dado que lo único posible en el ámbito de este excepcional procedimiento es la defensa de la posesión del bien de indiscutible uso o servicio público frente a la perturbación de que hubiera sido objeto»⁹¹.

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 (art. 55.3 LPAP). La LPE señalaba, en el artículo 8, que la Administración del Estado podrá recuperar por sí la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos del Patrimonio antes de que se cumpla un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Transcurrido dicho plazo, la Administración deberá acudir a los Tribunales ordinarios ejercitando la acción correspondiente⁹².

Reglamentariamente está por determinar el procedimiento para el ejercicio de potestad de recuperación, con sujeción a las siguientes normas (art. 56 LPAP):

a) Previa audiencia al interesado y una vez comprobado el hecho de la usurpación posesoria y la fecha en que ésta se inició, se requerirá al ocupante para que cese en su actuación, señalándole un plazo no superior a ocho días para ello, con la prevención de actuar en la forma señalada en los apartados siguientes si no atendiere voluntariamente el requerimiento.

La Delegación o Subdelegación de Hacienda, una vez realizado el requerimiento al usurpador o adoptadas las medidas antes referidas, dará cuenta en todo caso a la Dirección General del Patrimonio del Estado del resultado de dicha actuación (art. 14 RPE).

Este precepto no puede ser entendido en el sentido de que limite los motivos de impugnación judicial del acto aprobatorio del deslinde a la regularidad procedimental, pues una tal interpretación sería contraria al artículo 24 de la Constitución Española; en particular, ocurriría ello si se pretendiera que no puede revisarse en la vía contencioso-administrativa la concurrencia de los supuestos físicos que configuran el dominio público marítimo-terrestre, siendo así que es ello precisamente el objeto principal del procedimiento administrativo del deslinde. Tal como dice la STS de 24 de octubre de 2001⁹³ «en materia de deslinde de la zona marítimo-terrestre, la función propia de esta Jurisdicción se limita a determinar la corrección del procedimiento de deslinde y la inclusión de los terrenos afectados en alguna de las categorías que, según la Ley de Costas, constituyen el dominio público

⁹¹ F. MESTRE DELGADO, «La recuperación posesoria (artículos 55 a 57)», cit., págs. 672-673.

⁹² *Id.*, STS. Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 27 de febrero de 1988. Pte: Ruiz Sánchez, José Luis (EDE 1988/1619).

⁹³ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 24 de octubre de 2001, rec. 3061/1997. Pte: González González, Óscar (EDE 2001/48388).

marítimo. Así lo ha proclamado esta Sala en reiteradas Sentencias, entre las que se encuentran las de 10 de febrero de 1988 ⁹⁴, 8 de junio de 1990 ⁹⁵, 17 de diciembre de 1990 ⁹⁶ y 21 de octubre de 1993 ⁹⁷, y las más recientes de fechas 24 ⁹⁸ y 26 de septiembre ⁹⁹ y 3 de octubre de 2001 ¹⁰⁰, de las que se debe extraer idéntica conclusión». Según la sentencia de 15 de marzo de 2003 ¹⁰¹, reiterada en la de 4 de junio de 2003: «aunque el artículo 14 de la LPE se refiere expresamente a las acciones civiles sobre derechos relativos a terrenos incluidos en el dominio público deslindado, ello no excluye la posibilidad de impugnar el acto aprobatorio del deslinde en vía contencioso-administrativa, pudiendo revisarse ésta todas las decisiones que la Administración haya adoptado tanto a lo largo del procedimiento como en el acuerdo que pone fin al mismo. Como entre estas decisiones figura la de decidir sobre la titularidad del terreno deslindado, adoptando una resolución que puede imponerse a la titularidad registral preexistente (art. 13.2 LC), también esta materia puede ser debatida en sede contencioso-administrativa sin perjuicio de que los interesados puedan acudir, en los plazos más largos que para ello se establecen, al ejercicio de las acciones civiles que pudieran corresponderles» ¹⁰².

b) En caso de resistencia al desalojo, se adoptarán cuantas medidas sean conducentes a la recuperación de la posesión del bien o derecho, de conformidad con lo dispuesto en la LRJAPPAC. Para lanzamiento podrá solicitarse el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponerse multas coercitivas de hasta un 5 por 100 del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de ocho días hasta que se produzca el desalojo.

En estos supuestos, serán de cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.

Respecto de los bienes y derechos de la Administración General del Estado, las medidas expresadas en el artículo anterior se acordarán por el Delegado de Economía y Hacienda del lugar donde radiquen, y se dará cuenta al Director General del Patrimonio del Estado, o directamente por este mismo. Si los bienes o derechos se encontrasen adscritos a un organismo público, o afectados a un departamento ministerial, la competencia corresponderá al presidente o director de aquél o al ministro titular de éste, si bien deberá darse cuenta de las medidas adoptadas a dicha Dirección General (art. 57.1 LPAP).

⁹⁴ STS, Sala 3.ª, sec. 5.ª, de 10 de febrero de 1988. Ponente: Trillo Torres, Ramón (EDE 1988/1087).

⁹⁵ STS, Sala 3.ª, de 8 de junio de 1990. Ponente: Agúndez Fernández, Antonio (EDE 1990/6076).

⁹⁶ STS, Sala 3.ª, de 17 de diciembre de 1990. Ponente: Morenilla Rodríguez, José María (EDE 1990/11562).

⁹⁷ STS, Sala 3.ª, de 21 de octubre de 1993, rec. 2810/1990. Ponente: Yagüe Gil, Pedro José (EDE 1993/9372).

⁹⁸ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 24 de septiembre de 2001, rec. 7679/1994. Ponente: Trujillo Mamely, Francisco (EDE 2001/30081).

⁹⁹ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 26 de septiembre de 2001, rec. 8035/1994. Pte: González González, Carmen Hilda (EDE 2001/30888).

¹⁰⁰ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 3 de octubre de 2001, rec. 8788/1994. Pte: González González, Carmen Hilda (EDE 2001/31827).

¹⁰¹ STS, Sala 3.ª, sec. 5.ª, de 15 de marzo de 2003, rec. 6345/1998. Pte: Enríquez Sancho, Ricardo (EDE 2003/4364).

¹⁰² STS, Sala 3.ª, sec. 5.ª, de 18 de diciembre de 2003, rec. 1131/2000. Ponente: Yagüe Gil, Pedro José (EDE 2003/187159).

En relación con los bienes de los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella, la competencia para adoptar dichas medidas corresponderá a sus directores o presidentes (art. 57.2 LPAP).

Debemos recordar, en este punto, que contra el ejercicio de esta potestad de recuperación posesoria, siempre que se haga siguiendo el procedimiento establecido, no cabe acción para la tutela sumaria de la posesión (art. 43.1 LPAP).

Adoptada la decisión en la correspondiente resolución del procedimiento, respecto a la pertinencia de la recuperación posesoria, el Derecho exige la transformación de la realidad, mediante el cumplimiento de aquella resolución administrativa que, como es común a los actos administrativos, despliega efectos de manera inmediata. La finalidad perseguida de recuperar la posesión debe obtenerse inicialmente mediante el cumplimiento voluntario por parte del destinatario de la decisión, como es común en el ámbito de los actos administrativos. Para ello, el artículo 56 a) de la ley específica que el ocupante del bien deberá cesar en su actuación (esto es, desalojar voluntariamente el objeto de posesión) en un plazo no superior a ocho días, contados a partir de la notificación del acuerdo, con el apercibimiento de que, en caso contrario, se emplearán los medios de ejecución forzosa pertinentes. Sólo en caso de que no cumpla de forma voluntaria, procederá la ejecución forzosa, por cualquiera de los medios previstos al efecto por la LRJAPPAC ¹⁰³.

5. EL DESAHUCIO ADMINISTRATIVO

El desahucio ¹⁰⁴ es una variedad de la compulsión directa consistente en el lanzamiento por los propios agentes de la Administración de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público ¹⁰⁵.

Las Administraciones Públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros (art. 58 LPAP).

El criterio general que respalda la aplicación del desahucio administrativo viene referido a la extinción de los derechos otorgados sobre los bienes de dominio público. Identifica, por tanto, el medio a través del cual la Administración puede recuperar la posesión de los bienes y derechos que previamente ha otorgado a un tercero, una vez que su validez y vigencia se han extinguido ¹⁰⁶.

¹⁰³ J.F. MESTRE DELGADO, «La recuperación posesoria (artículos 55 a 57)», cit., págs. 675-676.

¹⁰⁴ Cfr., J.F. MESTRE DELGADO, «El desahucio administrativo (artículos 58 a 60)», J.F. MESTRE DELGADO (Dir.), *El régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*, Madrid 2004, pág. 683 y ss.

¹⁰⁵ C. JIMÉNEZ PLAZA, «Las limitaciones a la disponibilidad de los bienes y derechos (artículo 30)», cit., pág. 350.

¹⁰⁶ J.F. MESTRE DELGADO, «El desahucio administrativo (artículos 58 a 60)», cit., pág. 685.

Procede la recuperación posesoria cuando se ha producido una usurpación del demanio por un particular, o una actividad de inquietación de la pacífica posesión administrativa del mismo. Procederá, por el contrario, el desahucio, cuando el que ocupa el demanio no ha sido siempre un usurpador, sino una persona que en su momento ha ostentado un título suficiente para el uso del citado demanio, pero que ha llegado a ser indebido o insuficiente ¹⁰⁷.

En realidad se ha considerado que se trata de una variante específica en el uso de la coacción administrativa y, en concreto, fundamentalmente de la compulsión sobre las personas como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos. Por consiguiente, será imprescindible la previa existencia de un acto administrativo o manifestación declarativa de la voluntad de la Administración, que actúa como título de ejecución forzosa para imponer el desalojo de un bien inmueble de carácter demanial –si es preciso, mediante la utilización de la fuerza– como ejecución de una obligación incumplida ¹⁰⁸.

Para el ejercicio de la potestad de desahucio será necesaria la previa declaración de extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público (art. 59.1 LPAP).

Esta declaración, así como los pronunciamientos que sean pertinentes en relación con la liquidación de la correspondiente situación posesoria y la determinación de la indemnización que, en su caso, sea procedente, se efectuarán en vía administrativa, previa instrucción del pertinente procedimiento, en el que deberá darse audiencia al interesado (art. 59.2 LPAP).

La resolución que recaiga, que será ejecutiva sin perjuicio de los recursos que procedan, se notificará al detentador, y se le requerirá para que desocupe el bien, a cuyo fin se le concederá un plazo no superior a ocho días para que proceda a ello (art. 59.3 LPAP).

Esta declaración resulta imprescindible para constatar la extinción del título habilitante (aunque el mismo se haya extinguido con anterioridad), y habilita la aplicación del desahucio administrativo, que en definitiva se erige como un medio de ejecución forzosa de dicho acuerdo, que constata la extinción del título habilitante del uso, utilización u ocupación del bien o derecho de dominio público; si bien se mira, el requisito que nos ocupa es idéntico al que habilita, con carácter general, la utilización de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos: como impone el artículo 93.1 de la LRJAPPAC, «las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico» ¹⁰⁹.

No obstante, en la resolución en la que se extinga el título también se podría ordenar el levantamiento, sin necesidad de seguir con otro procedimiento diferente. La efectividad que se exige a

¹⁰⁷ P. ej., J.R. CALERO RODRÍGUEZ, *Régimen jurídico de las costas españolas*, cit., pág. 575.

¹⁰⁸ I. AGIRREAZKUEENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., pág. 377.

¹⁰⁹ J.F. MESTRE DELGADO, «El desahucio administrativo (artículos 58 a 60)», cit., pág. 688.

toda Administración debe implicar que, obviamente, protegiendo los derechos de los interesados, no se alarguen los procedimientos de manera innecesaria.

El procedimiento finaliza con la resolución ejecutiva de desahucio, que será notificada a quien se le ordene la desocupación del bien demanial, a cuyo fin se le concederá un plazo no superior a ocho días. Como analiza la jurisprudencia tal orden o requerimiento de desalojo no constituye un simple o mero acto de trámite, sino que es una resolución dotada de la suficiente entidad autónoma ejecutiva para ser susceptible de impugnación, y al efecto para salvaguardar el equilibrio entre la garantía del interés público y el derecho a la efectiva defensa del particular, lógicamente se permite, si se impugna, la adopción de medidas cautelares que eviten, en su caso, daños de imposible o difícil reparación (STS de 19 de junio de 2001 ¹¹⁰) ¹¹¹.

Si el tenedor no atendiera el requerimiento, se procederá en la forma prevista en el Capítulo V del Título VI de la LRJAPPAC. Se podrá solicitar para el lanzamiento el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o imponer multas coercitivas de hasta un 5 por 100 del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de ocho días hasta que se produzca el desalojo (art. 59.4 LPAP). Los gastos que ocasione el desalojo serán a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio (art. 59.5 LPAP).

La competencia para el desahucio corresponderá al ministro titular del departamento o al presidente o director del organismo público que tenga afectados o adscritos los bienes (art. 60 LPAP).

Si se observa la jurisprudencia muchos de los bienes o derechos sobre los que actúa la Administración en el ejercicio de las potestades de recuperación posesoria y de desahucio están relacionados con viviendas, o exigen introducirse en domicilios o lugares cuyo acceso requiere el consentimiento del titular. Lógicamente, en tales ocasiones, con anterioridad a la ejecución forzosa de las prerrogativas de recuperación posesoria y desahucio en vía administrativa, ante la ausencia de flagrante delito o consentimiento del titular, será preceptiva la obtención de la correspondiente autorización para la entrada en el domicilio facilitada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.5 de la LJCA. Asimismo, se reconoce esta protección al domicilio a las personas jurídicas ¹¹². En este sentido el Tribunal Constitucional (STC 137/1985 ¹¹³).

Cuestión distinta es, en segundo lugar, que a la hora de examinar la recuperación posesoria del dominio público indebidamente ocupado por una vivienda, y su consiguiente orden de demolición,

¹¹⁰ STS, Sala 3.ª, sec. 7.ª, de 19 de junio de 2001, rec. 1635/1999. Pte: González Rivas, Juan José (EDE 2001/31735).

¹¹¹ I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., pág. 378.

¹¹² I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., págs. 381-382.

¹¹³ STC, Sala 2.ª, de 17 de octubre de 1985, núm. 137/1985, rec. 124/1985, BOE 268/1985, de 8 de noviembre de 1985. Pte: Pera Verdguer, Francisco (EDE 1985/111).

pueda ser relevante el hecho de que una vivienda no se encuentre habitada normalmente, o que se arriende justo con posterioridad a que se notifique su recuperación posesoria por la Administración. Es lo que acontece, por ejemplo, con los hechos juzgados por la STS de 1 de abril de 2002 ¹¹⁴, y al efecto el TS entiende que el interés del recurrente «es de carácter económico, puesto que la vivienda no constituye su domicilio familiar», y no se justifica que tales rentas sean de carácter vital para quien las percibe, lo que desemboca en justificar la no suspensión de la ejecutividad de los actos recurridos, tras la correspondiente ponderación de intereses. Sin embargo, son múltiples los Autos del TS que suspenden idénticas órdenes de demolición de viviendas cuando se refieren a casos en que el inmueble constituya el domicilio habitual de quien solicita la suspensión de la ejecución forzosa de la orden, confirmando la doctrina de que «la demolición da lugar a una destrucción de la riqueza que puede resultar injustificada en caso de estimación del recurso contencioso-administrativo y que por tanto salvo exigencias inmediatas del interés público ha de evitarse en tanto no exista sentencia firme» (ATS de 30 de octubre de 1992 ¹¹⁵). Lógicamente la Administración cuando pretenda el desahucio o la recuperación posesoria de sus bienes y derechos deberá acreditar los perjuicios que de su no ejecución se deriven para el interés público ¹¹⁶.

¹¹⁴ STS, Sala 3.ª, sec. 3.ª, de 1 de abril de 2002, rec. 2793/2000. Pte: Ledesma Bartret, Fernando (EDE 2002/10872).

¹¹⁵ ATS, Sala 3.ª, sec. 5.ª, de 30 de octubre de 1992, rec. 2738/1991. Pte: Delgado Barrio, Francisco Javier (EDE 1992/10631).

¹¹⁶ I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «La recuperación de la posesión de los bienes y derechos del patrimonio. El desahucio administrativo», cit., pág. 383.