



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 17 de enero de 2008, ha examinado el *expediente relativo a la fijación de la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de xxxxx y xxxx1 (xxxxx)*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de noviembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la fijación de la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de xxxxx y xxxx1, pertenecientes a la provincia de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.122/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El expediente se inicia mediante acuerdo del Ayuntamiento de xxxxx de 24 de junio de 2005, por el que se aprueba la petición de deslinde de los términos municipales de xxxxx y xxxx1.

El 30 de junio de 2005, el Ayuntamiento de xxxx1 acuerda aceptar la petición de deslinde y nombrar a su comisión y a su perito.



Segundo.- El 19 de enero de 2006, las comisiones nombradas por los ayuntamientos se reúnen para fijar la línea límite jurisdiccional entre ambos términos municipales. Existe acuerdo sobre la posición del mojón séptimo, pero discrepan sobre la colocación del mojón sexto y sobre el trazado de la línea que une ambos mojones. Por ello, cada comisión levanta acta por separado, haciendo constar los datos, antecedentes y detalles que estiman necesarios para justificar su apreciación.

Tercero.- El 21 de febrero y el 8 de marzo de 2006 se reciben en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial los expedientes tramitados, respectivamente, por el Ayuntamiento de xxxx1 y el de xxxxx.

Cuarto.- El 14 de diciembre de 2006 se celebra la reunión prevista en el artículo 18 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio. En dicha reunión, a la que asisten las comisiones nombradas por los ayuntamientos, un representante de la Junta de Castilla y León y tres del Instituto Geográfico Nacional, se constata el acuerdo entre los ayuntamientos sobre la ubicación de los mojones sexto y séptimo y la discrepancia sobre el trazado de la línea entre ellos.

El Ayuntamiento de xxxxx se compromete en ese acto a remitir al órgano instructor del procedimiento una propuesta concreta, literal y gráfica de su propuesta.

Por su parte, el Ayuntamiento de xxxx1 defiende que el trazado de la línea divisoria entre ambos mojones ha de ser la línea recta que los une, de acuerdo con el acta de la operación practicada el 3 de junio de 1921 por el Instituto Geográfico y Estadístico, firmada únicamente por los representantes del Ayuntamiento de xxxx1.

Quinto.- El 16 de abril de 2007, se recibe en la Dirección General de Administración Territorial un escrito del Ayuntamiento de xxxxx en el que se afirma que "la línea discurre entre la mata de xxxx2 y el xxxx3, o sea, el xxxx4", con la curva que indica. A dicho escrito se adjunta el acta de deslinde, de 30 de junio de 1890, firmada de común acuerdo entre los representantes de ambos ayuntamientos para la fijación de la línea límite, así como un plano en el que se refleja gráficamente el trazado de dicha línea.



Sexto.- El 23 de mayo de 2007 se celebra una nueva reunión en la que se mantienen las discrepancias sobre el trazado de la línea límite.

Séptimo.- Con fecha 25 de junio de 2007, el Instituto Geográfico Nacional emite el informe preceptivo relativo al expediente de deslinde entre los términos municipales de xxxxx y xxxx1. Considera que existe una contradicción en el acta de 1890, cuando señala que la línea “baja en línea recta por entre la mata de xxxx2 y el xxxx3, o sea, el xxxx4” ya que el límite entre las propiedades no es recto. A la vista de esa contradicción, en el informe se ofrecen dos líneas argumentales para afrontar la cuestión:

- La primera, que entiende que en el acta de 1890 existe un error material en la descripción del tramo en conflicto, y por tanto fue procedente la nueva fijación de límites realizada en 1921, a la cual habrá que atenerse para resolver la cuestión. Esta postura, que señala que la línea divisoria entre los mojones es la recta que los une, es la defendida por el Ayuntamiento de xxxx1 y la que el Instituto Geográfico Nacional considera más plausible.

- La segunda, que considera que el término “línea recta” no se emplea en sentido literal sino con la significación de que la línea discurre derecha o sigue de modo continuo por el límite de propiedades antes mencionado. Refuerza esta línea argumental el hecho de que en el acta de 1890 se indica en varias ocasiones que el límite sigue “en línea recta” por diversos elementos del terreno (camino, límites de propiedades, etc.) que no son rectos. Lo que induce a considerar que se trata de una deficiencia en la redacción, más que un error material en la descripción del tramo. Esta segunda postura, que propone como línea divisoria el límite de propiedades entre la mata de xxxx2 y el xxxx3 o xxxx4, es la defendida por el Ayuntamiento de xxxxx.

No obstante, en el informe no se hace una propuesta formal respecto de la línea límite jurisdiccional entre los mojones sexto y séptimo por considerarse que los criterios que deben aplicarse para dilucidar la cuestión escapan al ámbito de competencias del Instituto y entran en el campo del análisis jurídico y documental. El informe se limita a hacer una propuesta sobre la posición de los mojones 6 y 7 -según el acta de 1921- o 5 y 6 -según el acta de 1890-, cuyas coordenadas U.T.M. (ED 50) recoge.



Octavo.- Mediante sendos escritos de fecha 23 de julio de 2007, la Dirección General de Administración Territorial remite el informe del Instituto Geográfico Nacional y la documentación anexa a los ayuntamientos afectados, concediéndoles un plazo de 10 días para presentar cuantos documentos y alegaciones estimen pertinentes.

El 13 de agosto de 2007, ambos ayuntamientos presentan escritos en los que reiteran sus argumentos y sus propuestas de fijación de la línea límite, y aportan diversa documentación.

Noveno.- Con fecha 23 de octubre de 2007, el Director General de Administración Territorial formula un informe-propuesta, que se concreta de la siguiente forma:

“Fijar la línea límite jurisdiccional entre los municipios de xxxxx y xxxx1, pertenecientes a la provincia de xxxxx, entre los mojones 5 y 6 del acta de deslinde de 30 de junio de 1890 (mojones 6 a 7 del acta de 3 de junio de 1921), conforme a la descripción dada en el acta de 30 de junio de 1890, que figura en azul en la ortofoto que obra en el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional, y cuyas coordenadas UTM (ED 50) son las siguientes (...)”.

Décimo.- Obra en el expediente una propuesta de Acuerdo de la Junta de Castilla y León, sin fechar y sin firma del Consejero proponente, por la que se fija la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales en conflicto, en el sentido recogido en el informe-propuesta del Director General de Administración Territorial.

Decimoprimer.- El 12 de noviembre de 2007, la Asesoría Jurídica informa favorablemente sobre la propuesta de Acuerdo indicada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.h), 6º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, puesto en relación con el artículo 10 del texto refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, el artículo 19.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y el artículo 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado mediante el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio.

Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado d), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Los límites de los municipios, en cuanto que son entidades territoriales, constituyen un dato en la circunstancia de su mismo nacimiento y, en principio y en su caso, deben quedar fijados en el acto de su creación. Es lo cierto, sin embargo, que los términos municipales han podido decantarse en el curso de un proceso histórico sin que exista una referencia formal -y menos documental- de los límites territoriales con las que emergen. Y no menos cierto es, como la experiencia demuestra, que en el devenir de los tiempos surgen dudas, se sostienen prolongadas discrepancias y se formalizan contiendas entre municipios colindantes, acerca de los reales límites territoriales de sus términos (Dictamen nº 2.905/2002, de 6 de marzo de 2003, del Consejo de Estado).

El deslinde es el procedimiento legalmente arbitrado para concretar la línea o líneas determinantes de los territorios municipales cuando, cualquiera que sea la razón o la circunstancia, aparezcan confusas o controvertidas.

Ese procedimiento está concebido y orientado, así, para llegar a un pronunciamiento que fije los linderos disolviendo las dudas, aclarando las confusiones y declarando los que son ciertos o deben tenerse por tales. El pronunciamiento administrativo alcanzado, tras la tramitación del procedimiento pertinente, es -claro está- susceptible de revisión jurisdiccional.

En la tramitación y resolución de un procedimiento de deslinde han de ser objeto de consideración las alegaciones de las Corporaciones Locales afectadas, deben ser contrastadas con los antecedentes -lejanos o próximos- y tienen que ser sometidas a los criterios técnicos (para lo que está prescrita la



intervención del Instituto Geográfico Nacional) y a los criterios jurídicos (por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma), de modo que se fundamente consistentemente el pronunciamiento declarativo final.

3ª.- El municipio ejerce sus competencias sobre un territorio -elemento esencial-, a salvo los supuestos en que, al amparo de una norma específica, se pueda exceder ese término. La fijación del mismo requiere una delimitación del término municipal que comporta actuaciones diferentes, sin poder trasladar a este ámbito (en cuanto el término opera como límite jurisdiccional) los conceptos propios del Derecho patrimonial. Así, hay que distinguir entre la determinación del término municipal (demarcación), la identificación de sus límites en caso de confusión o duda (deslinde), y la colocación de hitos o mojones que lo señalen o hagan perceptible la línea divisoria (amojonamiento). No obstante, el legislador de Castilla y León comprende genéricamente bajo la denominación de deslinde las tres actuaciones.

Ahora bien, hay que distinguir, como acertadamente hace el Consejo de Estado, el procedimiento de deslinde del conflicto sobre el deslinde:

»Así, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1986 distingue para el deslinde, que se lleva a cabo conforme dispone el artículo 17, la posibilidad de conformidad (artículo 21) en la fijación de la línea límite, o disconformidad que puede consistir en la divergencia en cuanto "a la manera de apreciar el sitio por donde debe pasar la línea divisoria o en el que hayan de colocarse los hitos o mojones" (artículo 18), o en la formulación de cuestiones (artículo 24). En el primer caso se resuelve practicándose el deslinde por el Ingeniero designado por el Instituto Geográfico Nacional (artículo 18.2), y en el segundo, previo informe de este organismo y dictamen del Consejo de Estado, por la Administración de la Comunidad Autónoma (artículo 24.2).

»El conflicto sobre el deslinde, sin embargo, presupone un deslinde ya realizado, o bien la discrepancia por errores materiales o vicio del procedimiento sobre los límites a que se presta conformidad (artículo 19 del Reglamento de 1986), o bien la disconformidad sobre un deslinde a practicar ex novo que no recaiga sobre el amojonamiento (artículo 24 del Reglamento de 1986)" (Dictamen nº 3.069/2002, de 30 de enero de 2003).



La normativa sobre deslinde jurisdiccional de términos municipales, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, aparece recogida en el Título III -compuesto de un único artículo, el 19- de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, el artículo 10 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y los artículos 17 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, antes citado.

Los conflictos sobre el amojonamiento, de acuerdo con la normativa citada, deben resolverse de conformidad con el artículo 18.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, en que se impone la solución (de llevar a cabo el deslinde) por el técnico competente.

En el presente caso no se trata de una discusión sobre amojonamiento -ya que la ubicación del mojón 6 fue objeto de acuerdo-, sino de la discrepancia sobre el trazado de un tramo concreto (entre los mojones 6 y 7) de la línea límite jurisdiccional entre dos términos municipales que va a determinar el ejercicio de la competencia propia de la entidad local sobre su patrimonio. Este conflicto relativo a la demarcación entre municipios, es, desde un punto de vista formal, un conflicto sobre deslinde entre ambos, razón por la cual ha de seguirse el procedimiento específico del artículo 10 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, y del artículo 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

4ª.- El procedimiento se ha tramitado con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 19 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en el artículo 10 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y en los artículos 17 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1986, todas ellas citadas anteriormente.

Consta en el expediente la comparecencia de las respectivas comisiones designadas al efecto por cada uno de los ayuntamientos afectados, las cuales se reunieron en la fecha prevista para ello y, tras las comprobaciones oportunas, manifestaron cuanto a su posición convenía aportando los documentos en los que la fundan, más arriba descritos.



Se ha cumplido el trámite del preceptivo informe del Instituto Geográfico Nacional, previsto en los artículos 19.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, 10 del también citado texto refundido de Régimen Local de 1986, y 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Sin embargo, en dicho informe, que tiene una relevancia fundamental en la fijación de la línea límite jurisdiccional habida cuenta la especial cualificación y conocimiento de la materia que posee el citado centro directivo, no se hace una propuesta formal respecto de la línea límite jurisdiccional entre los mojones sexto y séptimo.

El requisito de la intervención del Consejo Consultivo de Castilla y León, exigido por las normas ya señaladas, se cumple con el dictamen que ahora se emite. En relación con la función consultiva en los expedientes de deslinde, el Consejo de Estado ha señalado: "La naturaleza misma de la operación pone en evidencia la importancia del juicio técnico y, desde la realidad de esta apreciación fáctica o técnica, la función del Consejo de Estado se proyecta más en el campo de las garantías que en el de las estimaciones técnicas, una vez apreciadas la regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos, a la luz de las divergencias entre los Municipios, plasmadas o resultantes de la confrontación crítica reflejada en las actas de las Comisiones de los Ayuntamientos en discordia (...)" (Dictámenes nº 1.625/93, de 3 de febrero de 1994, y nº 3/2000, de 24 de febrero de 2000, entre otros).

Finalmente, debe recordarse la obligación -impuesta por el artículo 22 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales- de comunicar la resolución que ponga fin al expediente a la Administración del Estado, a los efectos de su inscripción en el Registro de Entidades Locales.

5ª.- La competencia para resolver el procedimiento de deslinde corresponde a la Junta de Castilla y León, conforme al artículo 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

6ª.- El fondo de la cuestión planteada consiste en fijar el trazado de la línea límite de jurisdicción de los Ayuntamientos de xxxxx y xxxx1, habida cuenta de la discrepancia existente respecto a la fijación de la indicada línea entre los mojones 6 y 7, siendo coincidente en lo demás.



Según se infiere de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo y 15 de noviembre de 1928, 4 de junio de 1941, 30 de octubre de 1979, 26 de febrero de 1983 y 10 de diciembre de 1984, entre otras) y doctrina del Consejo de Estado (por todos, Dictámenes 1.245/93, 1.625/93, 897/99, 2.905/2002, y 1.264/2003), “la Administración, para resolver los expedientes de deslinde, ha de basarse, en primer lugar, en lo que resulte de deslindes anteriores practicados de conformidad con los municipios interesados (...)”. La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1967 dice expresivamente al respecto: “Que las Reales Órdenes de 11 de mayo de 1898 y 4 de enero de 1906 habían reconocido ya que era jurisprudencia constante que los deslindes consignados en un documento público no pueden modificarse por un nuevo deslinde que carecería de finalidad y que no pueden suscitarse cuestiones sobre límites jurisdiccionales en pueblos limítrofes cuando dichos límites hayan sido fijados y reconocidos de común acuerdo entre los representantes de los pueblos interesados, lo que reiteraron las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de abril, 30 de mayo y 13 de diciembre de 1930 y 7 de marzo de 1932”, estableciendo la doctrina de que, en materia de deslindes de términos municipales, hay que estar “en primer término a la línea que resulta de deslindes anteriores consentidos por los Ayuntamientos interesados”, añadiendo que “los acuerdos administrativos firmes no caducan por el transcurso del tiempo”.

A la luz de lo expuesto, este Consejo comparte el criterio de la propuesta de Acuerdo, en el sentido de que ha de estarse al acta de deslinde entre ambos términos municipales del año 1890, en la que se fijan los mojones e hitos y los límites entre ambos municipios, por ser éste el deslinde anterior practicado de conformidad con los municipios interesados -el acta de la operación practicada en 1921 no sólo es posterior a aquella, sino que fue firmada únicamente por los representantes del Ayuntamiento de xxxx1-.

7ª.- En relación con la materialización de la línea divisoria sobre el terreno, el acta de deslinde de 1890 señala, en relación con el trazado sobre el que existe discrepancia, lo siguiente: “Quinto mojón. Existe en dicho campo y finca de los herederos de xxxxx, el antiguo que por sus buenas condiciones y perfecto estado de conservación se convino en que no era necesario el ratificarlo, quedando en el mismo ser y estado que tiene, desde el que se sigue en línea recta por el camino público que termina en el punto llamado xxxx1 de xxxx2, que por ser invariable y conocido de todos, no se fija mojón. Desde el



punto referido baja en línea recta por entre la mata de xxxx2 y el xxxx3 o sea el xxxx4 hasta la esquina del prado llamado de D. ppppp, haciendo una curva de unos diez metros hacia el norte, midiendo la distancia de setecientos metros”.

La cuestión se centra, por tanto, como señala el Instituto Geográfico Nacional, en analizar el sentido de la expresión “baja en línea recta por entre la mata de xxxx2 y el xxxx3 o sea el xxxx4” ya que el límite entre las propiedades citadas no es recto.

Este Consejo estima más adecuada, en el presente supuesto, la segunda línea argumental ofrecida por el Instituto Geográfico Nacional, según la cual, la expresión “baja en línea recta” no ha de entenderse de forma literal, sino que debe interpretarse en el sentido de que la línea discurre derecha, de modo continuo, sin desviarse, por el límite de las propiedades que menciona. Este significado es el que parece atribuirse a esta expresión, que se utiliza en varias ocasiones en el acta cuando se indica que el límite sigue “en línea recta” por caminos, límites de propiedades, etc., que no son rectos. El hecho de referirse a diversos elementos del terreno como signos identificativos en la descripción de la línea límite permite entender que deben prevalecer aquellos sobre la expresión “línea recta” –expresión que no ha de interpretarse de forma literal– al fijar la mencionada línea.

En definitiva, no cabe apreciar error material en la descripción realizada por el acta de 1890, sino que lo que existe es una deficiente redacción al describir el trazado de la línea límite, cuya interpretación ha de hacerse conforme a lo anteriormente expuesto.

Por ello, se considera que la línea límite jurisdiccional entre ambos municipios ha de ser la línea que figura en azul en la ortofoto que obra en el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional, y que se recoge en la propuesta de Acuerdo.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede fijar la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de xxxxx y xxxx1, entre los mojones 6 y 7 del acta de la operación practicada el 3 de junio de 1921 -mojones 5 y 6 del acta de deslinde de 30 de junio de 1890-, conforme a la descripción dada en el acta de 1890 que figura en azul en la ortofoto que obra en el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional, y que se recoge en la propuesta de Acuerdo.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.