



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de julio de 2008, ha examinado el *expediente relativo a la determinación de la línea límite jurisdiccional entre los términos de 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 mayo de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo a la determinación de la línea límite jurisdiccional entre los términos de xxxxx, pertenecientes a la provincia de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 496/2008, 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. Nalda García.

Primero.- Los días 13 y 14 de marzo de 1997, se reúnen las Comisiones Municipales, nombradas al efecto, de xxxxx y las de xxxxx, xxxxx y xxxxx, para el replanteo de la línea límite jurisdiccional entre sus términos jurisdiccionales. No llegándose a un acuerdo, por el Ayuntamiento de xxxxx se solicita, el 18 de marzo, el inicio del expediente de deslinde.



Segundo.- Posteriormente, los días 6 y 7 de agosto de 1997 se reúnen, en la Casa Consistorial de xxxxx, las Comisiones Municipales de los Ayuntamientos de xxxxx, xxxxx, xxxxx, xxxxx y xxxxx, al objeto de proceder a la determinación de la línea límite jurisdiccional de sus términos municipales.

Por el representante de la Dirección General de Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, se emite informe en el que se manifiesta que existen divergencias entre las Comisiones Municipales de xxxxx y de xxxxx y xxxxx para delimitar la línea límite jurisdiccional, "firmándose sendas actas de disconformidad y de inicio de deslinde.

Tercero.- Con fecha 23 de septiembre de 1997, el Ayuntamiento de xxxxx remite escrito por el que solicita que se inicie el expediente de deslinde con los municipios de xxxxx, xxxxx y xxxxx conforme al acta de deslinde de fecha 31 de mayo de 1902, poniendo especial cuidado en el deslinde con xxxxx, con el que no se llegó a un acuerdo en dicha fecha. Acompaña la documentación oportuna.

Cuarto.- El 19 de diciembre de 1997, el Ayuntamiento de xxxxx remite certificación del Acta de la Comisión de deslinde, en la que -esencialmente- se pone de manifiesto que la línea límite con xxxxx es la descrita en el Privilegio de Villazgo y Acta de Amojonamiento de posesión de término de agosto y septiembre de 1693, dado por el Rey Carlos II, por el que se independiza xxxxx de la Villa de xxxxx.

Quinto.- Con fecha 5 de agosto de 1999, previa convocatoria del Instituto Geográfico Nacional, se celebra una reunión para clarificar alegaciones y actuaciones en el expediente de deslinde entre los municipios de xxxxx, acordándose posponer las actuaciones para la primavera del año 2000.

El 18 de mayo de 2000 se celebra una nueva reunión para concluir el trabajo de campo, sin llegar a ningún acuerdo.

Sexto.- El día 1 de abril de 2003, se emite informe por el Instituto Geográfico Nacional, en el que se concluye que los límites vienen fijados por los de los Montes de Utilidad Pública 14 y 15 del catálogo, denominados xxxxx y xxxxx, en la jurisdicción de xxxxx, y el Monte número 21-A "Comunes y Sierra", en la jurisdicción de xxxxx.



Séptimo.- Mediante sendos escritos de 28 de abril de 2003, la Dirección General de Administración Territorial remite el informe del Instituto Geográfico Nacional a los Ayuntamientos afectados, concediéndoles un plazo de 10 días para presentar cuantos documentos y alegaciones estimen pertinentes.

El Ayuntamiento de xxxxx presenta escrito de alegaciones de 10 de junio de 2003, manifestando su desacuerdo con la linde del Monte de Utilidad Pública nº 15, puesto que la línea roja que figura en el plano aportado perjudica al municipio de xxxxx, al suponer un retranqueo de los límites reales del monte y recortando su superficie en beneficio de xxxxx.

Octavo.- El 20 de junio de 2006, la Dirección General de la Administración Territorial solicita aclaración del informe del Instituto Geográfico Nacional de 1 de abril de 2003.

Con fecha 6 de febrero de 2006 tiene entrada en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, nuevo informe del Instituto Geográfico Nacional, complementario al de 1 de abril de 2003, en el que concluye que el tramo a fijar es el comprendido entre los mojones 2 y 3 de la línea límite, puesto que en 1902 fueron reconocidos ambos, pero no la línea que los une; ésta es la definida en los planos de amojonamiento del Monte 21-A, entre el piquete 220 y el piquete 316 referenciados en el citado informe.

El mencionado informe y la documentación anexa al mismo son remitidos a los Ayuntamientos afectados mediante escritos de 23 de julio de 2007, de la Dirección General de Administración Territorial, concediendo un plazo de 10 días para presentar cuantos documentos y alegaciones estimen pertinentes.

Noveno.- Solicitada con fecha de 7 de agosto la ampliación del plazo para emitir alegaciones, el 21 de agosto el Ayuntamiento de xxxxx presenta escrito ratificándose en las alegaciones presentadas con fecha 10 de junio de 2003 -que no llegaron a ser recibidas en la Dirección General de la Administración Territorial-, en las que se solicita que se eleve a definitiva la línea provisional existente que ha sido frontera consuetudinaria entre ambos municipios.



Décimo.- Con fecha 12 de marzo de 2008 se formula propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León, para aprobar el deslinde de los términos municipales de xxxxx, pertenecientes a la provincia de xxxxx.

Decimoprimer.- El 17 de abril de 2008, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informa favorablemente 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, correspondiendo 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.- La competencia para resolver el expediente de deslinde corresponde a la Junta de Castilla y León, conforme al artículo 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

3ª.- En relación con el procedimiento, desde el punto de vista formal, se han observado todas las exigencias establecidas en el artículo 19 de la Ley 1/1998 antes citada, en el artículo 10 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y en los artículos 17 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado mediante el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio.

Entre tales requisitos, consta que se ha cumplido el trámite del previo informe del Instituto Geográfico Nacional, previsto en los artículos 19.2 de la



Ley de Régimen Local de Castilla y León, 10 del ya citado texto refundido de Régimen Local de 1986 y 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Dicho Instituto envió a la Administración Autonómica el preceptivo informe, de fecha 1 de abril de 2003, en el que se concluye que los límites vienen fijados por los de los Montes de Utilidad Pública 14 y 15 del catálogo, denominados xxxxx y xxxxx, dentro de la jurisdicción de xxxxx; y el Monte número 21-A "Comunes y Sierra", en la jurisdicción de xxxxx. El 6 de febrero de 2006, se recibe en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informe complementario del anterior, en el que se concluye que el tramo que afecta al presente expediente es el comprendido entre los mojones segundo y tercero de la línea límite, puesto que en 1902 fue reconocida la ubicación de ambos mojones, pero no la línea que los une; la línea límite es la definida en los planos de amojonamiento del Monte 21-A, entre el piquete 220 y el piquete 316 del citado informe.

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 (Dictámenes 1.625/1993, de 3 de febrero de 1994, y 3/2000, de 24 de febrero, entre otros) que "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 (...)".

Finalmente, debe recordarse la obligación -impuesta por el artículo 22 del citado Reglamento de Población y Demarcación- 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.

En todo caso, este Consejo considera que se han cumplido con suficiencia todos los extremos necesarios tanto para ilustrar el criterio del



presente dictamen, como para entender que ha sido satisfecha la legalidad procedimental aplicable.

4ª.- El municipio ejerce sus competencias sobre un territorio -elemento esencial-, dejando a salvo los supuestos en que, al amparo de una norma específica, se pueda exceder ese término. La fijación del territorio requiere una delimitación del término municipal, lo que comporta actuaciones diferentes, sin poder trasladar a este ámbito (en cuanto que 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 incluye genéricamente, bajo la denominación de deslinde, las tres actuaciones.

Ahora bien, hay que distinguir, como acertadamente hace el Consejo de Estado, entre procedimiento de deslinde y 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 3.069/2002, de 30 de enero de 2003).

La normativa sobre deslinde jurisdiccional de términos municipales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aparece configurada en la actualidad por 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 legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el 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, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio.

Los conflictos sobre el amojonamiento, conforme a esta regulación, deben resolverse de conformidad con el artículo 18.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, en que se impone la solución: llevar a cabo el deslinde por el técnico competente.

5ª.- El presente caso no versa sobre una discusión de amojonamiento, sino del supuesto de duda o confusión sobre 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 de los artículos 10 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y 19 de la Ley 1/1998, normas ya citadas con anterioridad.

6ª.- Respecto al fondo de la cuestión planteada se trata ahora de resolver sobre la línea límite de jurisdicción entre los municipios de xxxxx, habida cuenta de la falta de conformidad manifestada en su día por ambos.

Según se infiere de la 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 la doctrina del Consejo de Estado (por todos, Dictámenes 1.245/1993, 1.625/1993, 897/1999, 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, y sólo a falta de documentos comprensivos de deslindes anteriores deberán tenerse en cuenta aquellos otros documentos que, aun no siendo de deslinde, expresen de forma precisa la situación de los terrenos en cuestión y, por último, los que se refieran a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, además de las pruebas que contribuyan a formar juicio sobre la cuestión



plantada y que permitan deducir con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho”.

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 SSTs 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”.

Señala también la jurisprudencia que los documentos referidos a materia de Catastro, de Montes Públicos o de mera propiedad de los terrenos, por sólo tener un valor de elementos subsidiarios de prueba en relación con las pretensiones de las partes, son utilizables únicamente a falta de otros medios jurídicos de más directa adecuación, o para aclarar éstos, cuidando de no atribuirles aisladamente efectos legales automáticos.

Igualmente destaca que no habiendo prueba de título de jurisdicción concluyente a favor de ninguno de los Ayuntamientos, ni de posesión que determine con certeza una línea entre ambos, si los elementos aportados por ambos Ayuntamientos no acreditan de manera clara el derecho preferente de ninguno de ellos, el ingeniero operador en el deslinde habrá de atenerse a la situación de hecho existente. La doctrina del Tribunal Supremo manifiesta la especial estima que merece la actuación de los ingenieros que practican las operaciones de deslinde sobre el terreno, con base a los documentos aportados por las partes interesadas, ofreciendo las suficientes garantías -por pertenecer a un organismo neutral que interviene en calidad de árbitro legal- para resolver las opuestas reclamaciones de los contendientes.

Asimismo, tal y como ha puesto de manifiesto este Consejo Consultivo, 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 éstas confusas o controvertidas.

Dicho 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 las 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 Consultivo), de modo que se fundamente consistentemente el final pronunciamiento declarativo.

En el expediente objeto de análisis consta el acta de la operación practicada para reconocer la línea término de xxxxx y xxxxx (xxxxx), en la que se reconocen los mojones 1, 2 y 3, aunque la línea entre los mojones 2 y 3 ha quedado como provisional por no existir acuerdo entre las Comisiones Municipales. Así se refleja también en el acta adicional de 9 de noviembre de 1970, levantada como consecuencia del Decreto del Ministerio de la Gobernación de 17 de julio de 1968, por el que se aprueba la segregación parcial del Municipio de xxxxx del enclave integrado por los montes de utilidad pública números 14 y 15, para su agregación posterior a xxxxx, pero no se crea el municipio de xxxxx. En el acta citada figura el acuerdo entre los representantes de los Ayuntamientos de xxxxx y xxxxx en que los límites que constaban en el acta de 1902 como comunes al Asocio de xxxxx y xxxxx pasan a ser límites entre xxxxx y xxxxx.

El Ayuntamiento de xxxxx manifiesta que la línea límite con xxxxx es la descrita en el Privilegio de Villazgo y Acta de Amojonamiento de posesión de término, de agosto y septiembre de 1693, dado por el Rey Carlos II, por el que se independiza xxxxx de la Villa de xxxxx; sustancialmente coincide con los límites del Monte nº 21-A de la titularidad de xxxxx, cuyo deslinde fue aprobado por Orden del Ministro de Agricultura de 16 de marzo de 1970.



El Ayuntamiento de xxxxx solicita que se eleve a definitiva la línea provisional existente desde 1902, que ha constituido la frontera entre ambos municipios.

Es necesario resolver el conflicto planteado, puesto que el interés general exige la fijación de una línea, para poner término a la disputa que sólo causa perjuicios a los particulares administrados y a las Administraciones Públicas afectadas, fijando definitivamente los términos municipales como territorio en los que los respectivos Ayuntamientos ejercen su jurisdicción.

A los efectos de concretar la línea límite entre los municipios de xxxxx, hay que tener en cuenta la especialización y objetividad reiteradamente reconocidas al Instituto Geográfico Nacional por la Jurisprudencia y los Dictámenes del Consejo de Estado y de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, por lo que su informe es determinante en la resolución del expediente.

Con la documentación obrante en el expediente se comprueba que existe un deslinde de común acuerdo entre los representantes de ambos municipios, de 17 y 18 de septiembre de 1693, cuyos mojones coinciden sustancialmente con los piquetes del deslinde del monte de utilidad pública nº 21-A, denominado "Comunes y Sierra", en la jurisdicción de xxxxx, que están perfectamente localizados en el terreno.

Existiendo, pues, un acto de deslinde jurisdiccional anterior practicado de conformidad con los municipios interesados y su concreción sobre el terreno por el deslinde del monte, procede resolver la provisionalidad de la línea entre los mojones 2 y 3 conforme al mismo, tal y como indica el Instituto Geográfico Nacional en su informe; de tal forma que, desde el mojón segundo de coordenadas UTM (ED50) X=335.037,11 Y=4.468.973,19 -común a los términos municipales de xxxxx y de xxxxx-, sigue en línea recta hasta el piquete 220 del Monte A-21, de xxxxx. Desde este punto, la línea límite es la definida en los Planos de Amojonamiento de la Dirección General de Montes del Distrito Forestal de xxxxx, del Monte A-21, entre el citado piquete 220 y el piquete 316 del mismo monte que coincide con el mojón tercero de la línea límite entre xxxxx y común, además, al término de xxxxx, de coordenadas X=336.847,88 e Y=4.463.367,96.



No obstante se advierte que debe prestarse especial atención en la expresión cifrada de las coordenadas, de manera que se correspondan con las recogidas en la memoria del Instituto Geográfico Nacional, como se hace correctamente en la propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León, pero no en otros informes incluidos en el expediente.

III CONCLUSIONES

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

Procede aprobar la propuesta de Acuerdo formulada por la Dirección General de Administración Territorial, fijando la línea límite entre los términos municipales de xxxxx, pertenecientes a la provincia de xxxxx, según lo dispuesto en los informes emitidos por el Instituto Geográfico Nacional de fechas 1 de abril de 2003 y 6 de julio de 2007.

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