



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de julio de 2008, ha examinado el *expediente relativo a la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de xxxxx y 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 17 de junio de 2008 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 xxxxx, pertenecientes a la provincia de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 549/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Madrid López.

Primero.- El expediente se inicia como consecuencia de la reunión celebrada el 21 de marzo de 2002 a petición del Ayuntamiento de xxxxx, previa convocatoria del Instituto Geográfico Nacional, con el fin de replantear la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de xxxxx y xxxxx. Al no existir acuerdo entre ambos Ayuntamientos, el de xxxxx solicita la iniciación del correspondiente expediente de deslinde.



Segundo.- Con fecha 3 de febrero de 2006, el Centro Nacional de Información Geográfica emite un informe relativo al replanteo de la línea límite entre ambos términos municipales, en el tramo comprendido entre los mojones 9 a 14. En dicho informe se expone el método empleado para el cálculo y desarrollo de la línea límite y se formulan las siguientes conclusiones:

“El tramo de línea recuperada es el comprendido entre los mojones 9 a 14 de la línea límite entre xxxxx y xxxxx.

»El replanteo se ha efectuado a partir de los vértices geodésicos utilizados en su día y también del mojón 14 (M3T), del que se han encontrado restos de las piedras que lo señalaron.

»El resto de los mojones ha desaparecido, quedando su antiguo emplazamiento señalado en la actualidad por estacas de madera.

»De la nueva señalización se han obtenido coordenadas UTM que quedan reflejadas en el documento 2.3, así como su situación, en el documento 2.7 de este informe.

»Sería conveniente practicar una señalización más sólida de los mojones recuperados, en presencia de ambos Ayuntamientos, y el levantamiento de un acta adicional que refleje la nueva señalización”.

A dicho informe se adjuntan los siguientes documentos:

- Petición de replanteo realizada por el Ayuntamiento de xxxxx, el 13 de junio de 2005.

- El acta vigente, levantada el 25 de agosto de 1910, en la que se determina la línea límite con la colocación en el terreno de 14 mojones, los cuales quedan descritos, así como la línea de término entre cada dos mojones consecutivos; y el cuaderno de campo, que data del día 20 de febrero de 1911, que define geoméricamente la situación física de los mojones, mediante poligonales realizadas en el terreno enlazadas a dichos mojones.

- Fotografías de los mojones 9 a 14, en las que constan las coordenadas UTM (documento 2.3).



- Cálculos sobre la ubicación de los mojones.
- Planimetrías y plano de situación, ambos a escala 1:25.000.
- Ortofoto de la línea replanteada a escala 1:5.000 (documento 2.7).

Tercero.- El 28 de abril de 2006, las comisiones nombradas por los Ayuntamientos se reúnen para fijar la línea límite jurisdiccional entre ambos términos municipales.

En una posterior reunión celebrada el 23 de mayo de 2007, a la que asisten las comisiones nombradas por los Ayuntamientos, un representante de la Diputación Provincial de xxxxx, dos representantes de la Junta de Castilla y León y tres del Instituto Geográfico Nacional, se constata la discrepancia sobre el trazado de la línea límite, por lo que cada comisión levanta acta por separado, haciendo constar los datos, antecedentes y detalles que estiman necesarios para justificar su apreciación.

Cuarto.- El 1 de junio de 2007, se recibe en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el informe del Centro Nacional de Información Geográfica, remitido por el Ayuntamiento de xxxxx.

El 27 de julio de 2007, se recibe en la Consejería de Interior y Justicia la siguiente documentación remitida por el Ayuntamiento de xxxxx:

- Acta relativa a la reunión celebrada el 23 de mayo de 2007.
- Informe de la Alcaldía de fecha 25 de julio de 2007, en el que se señala que la línea de división representada por el Centro Nacional de Información Geográfica entre los términos municipales, no es correcta y no representa la realidad sobre el terreno; que el mapa topográfico 1/50.000 deja patente una línea divisoria de términos municipales distinta a la representada en el mapa topográfico 1/25.000; y que la descripción y ubicación de los mojones realizada por el Centro Nacional de Información Geográfica no corresponde con la realidad sobre el terreno ni con la descripción de los mismos en el acta de la Dirección General del Instituto Geográfico del año 1911.



- Informe técnico realizado por un ingeniero técnico agrícola en explotaciones agropecuarias en mayo de 2007, sobre la ubicación de la línea de término municipal entre los municipios de xxxxx y xxxxx, en el que se discrepa de la línea límite jurisdiccional fijada por el Centro Nacional de Información Geográfica.

- Memoria realizada por un ingeniero técnico en topografía, descriptiva del trabajo efectuado para la obtención de coordenadas UTM que definen el término municipal de xxxxx.

Quinto.- Con fecha 28 de enero de 2008, el Instituto Geográfico Nacional emite el informe preceptivo relativo al expediente de deslinde entre los términos municipales de xxxxx y xxxxx. En dicho informe se recoge, en el apartado conclusiones y línea límite propuesta, lo siguiente:

“Una vez realizados los trabajos de campo posteriores a la reunión con las comisiones acreditadas de ambos Ayuntamientos, estudiada la documentación relativa a la línea límite, analizados y desarrollados los cuadernos topográficos de campo, y dada la identificación del mojón decimoprimerero con la estación de la poligonal nº 34, se realizó un nuevo ajuste de dicha poligonal obteniéndose nuevos datos para los mojones octavo, noveno, décimo, duodécimo y decimotercero. Al efectuarse con estos datos un nuevo replanteo, se localizan sobre el terreno las señales correspondientes a los mojones octavo y duodécimo, lo cual pone de manifiesto también la validez de la correspondencia entre la estación nº 34 y el mojón 11. Se obtuvieron coordenadas y fotografías de estos puntos.

»La propuesta que hace la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional es la reflejada sobre el ortofotomapa a escala 1:5.000 (documento 2.10) que se acompaña, sobre el que se han representado igualmente las propuestas de ambos Ayuntamientos, así como la situación del vértice geodésico `xxxxx´ que se ha utilizado como referencia en los trabajos efectuados”.

Finalmente, tras indicar las coordenadas (ED50, UTM, H29) de los mojones 8 a 14, concluye que “la línea límite de término reconocida entre cada dos mojones consecutivos es la alineación recta que pasa por ambos”.



Sexto.- El 7 de marzo de 2008, 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.

Séptimo.- Mediante escrito de 15 de marzo de 2008, el Ayuntamiento de xxxxx manifiesta su conformidad con la línea límite propuesta entre los mojones 11 a 14 y su disconformidad con la propuesta entre los mojones 8 a 11. El Ayuntamiento de xxxxx reitera, el 18 de marzo, que la línea límite entre ambos términos municipales ha de ser la indicada en el informe del Centro Nacional de Información Geográfica de fecha 3 de febrero de 2006.

Octavo.- Con fecha 15 de mayo de 2007, el Director General de Administración Territorial formula un informe-propuesta, que se concreta en "Fijar la línea límite jurisdiccional entre los municipios de xxxxx y xxxxx, pertenecientes a la provincia de xxxxx, entre los mojones 8 y 14, conforme a la propuesta del Instituto Geográfico Nacional, reflejada en el ortofotomapa a escala 1:5.000 retintada en rojo del informe emitido por dicho organismo, como la línea recta que pasa entre cada dos mojones consecutivos", cuyas coordenadas ED50, UTM, H29 son las que se indican.

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

Noveno.- El 21 de mayo de 2008, la Asesoría Jurídica 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.- 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 pueden 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 evidentemente 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, en 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 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.

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, en principio, de una discusión sobre amojonamiento -sin perjuicio de cuestiones surgidas con posterioridad sobre la ubicación del mojón decimoprimer-, sino de la discrepancia sobre el trazado 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 de los artículos 10 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, y 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 la normativa ya mencionada. Dicho informe 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.



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 municipios de xxxxx y xxxxx, habida cuenta de la discrepancia existente al respecto entre ambos ayuntamientos.

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 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 planteada 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 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”.

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.



En el expediente objeto de análisis queda claro que existe un acta de deslinde levantada el 25 de agosto de 1910, en la que se determinó la línea límite entre los municipios en conflicto mediante la colocación en el terreno de 14 mojones, los cuales quedan descritos, así como la línea de término entre cada dos mojones consecutivos; y un cuaderno de campo, que data del día 20 de febrero de 1911, que define geoméricamente la situación física de los mojones, mediante poligonales realizadas en el terreno enlazadas a los mismos.

Sin embargo, en las sucesivas reuniones celebradas no existe acuerdo de los Ayuntamientos en cuanto a la transposición sobre el terreno de los mojones.

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 ambos municipios, ha de tenerse en cuenta la especialización y objetividad, reiteradamente reconocidas al Instituto Geográfico Nacional por la Jurisprudencia y los dictámenes del Consejo de Estado y órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, por lo que su informe es determinante en la resolución del expediente.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que el Instituto Geográfico Nacional ha realizado un minucioso trabajo, por el que se determina la localización de los puntos sobre los que se asentaban los mojones, proporcionando sus coordenadas y trazando la divisoria. Destaca, en particular, las observaciones realizadas con la finalidad de concretar definitivamente el mojón decimoprimerero. Así, se señala en su informe que, analizada la documentación - acta de deslinde, cuaderno topográfico de campo y planimetrías-, "se observa que, en lo referente al mojón decimoprimerero, no existe coincidencia entre la descripción literal del acta de deslinde y la descripción geométrica del cuaderno de campo; concretamente el mojón decimoprimerero que se describe en el acta de deslinde coincide con la estación de poligonal nº 34 del cuaderno de campo, mientras que en dicho cuaderno ese mismo mojón se identifica con la estación nº 37. Este aspecto se hace evidente al comprobarse que en el acta se menciona que el citado mojón se sitúa en la margen derecha del río xxxxx, mientras que en el croquis del cuaderno se representa en la margen izquierda".



Concluye que "dada la identificación del mojón decimoprimerero con la estación de la poligonal nº 34, se realizó un nuevo ajuste de dicha poligonal obteniéndose nuevos datos para los mojones octavo, noveno, décimo, duodécimo y decimotercero. Al efectuarse con estos datos un nuevo replanteo, se localizan sobre el terreno las señales correspondientes a los mojones octavo y duodécimo, lo cual pone de manifiesto también la validez de la correspondencia entre la estación nº 34 y el mojón 11".

En definitiva, este Consejo Consultivo comparte el criterio del informe-propuesta de la Dirección General de Administración Territorial, consistente en fijar la línea límite entre los términos municipales de xxxxx y xxxxx, pertenecientes a la provincia de xxxxx, según lo dispuesto en el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional de fecha 28 de enero de 2008.

III CONCLUSIONES

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

Procede fijar la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de xxxxx y xxxxx, entre los mojones 8 y 14, conforme a la propuesta el Instituto Geográfico Nacional, que se recoge en la propuesta de Acuerdo.

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