



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 11 de diciembre de 2008, ha examinado el *expediente relativo al replanteo de la línea límite jurisdiccional entre las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, pertenecientes al municipio de xxxx3*, 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 21 de octubre de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al deslinde jurisdiccional entre las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, pertenecientes al municipio de xxxx3*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 28 de octubre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 936/2008, 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 presente expediente se inicia (no consta fecha) a solicitud del Ayuntamiento de xxxx3, que a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Fomento, convoca una reunión el 15 de febrero de 2001, a los efectos de replantear la línea límite entre las Entidades



Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, pertenecientes a su término municipal. En la referida reunión no se llega a ningún acuerdo.

Segundo.- El 7 de noviembre de 2002 se celebra una nueva reunión entre las Administraciones afectadas, para revisar los trabajos efectuados por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, sobre la línea límite jurisdiccional, que finaliza de nuevo sin acuerdo.

La Junta Vecinal de xxxx2 fundamenta su desacuerdo en que la línea límite propuesta por los representantes del Instituto Geográfico Nacional no coincide con un deslinde de sus "anejos territoriales", efectuado en el año 1925.

En escrito fechado el 19 de abril de 2004, el Director General de Administración Territorial, insta a las dos Entidades Locales afectadas a que, nombrando una comisión de deslinde, lleguen a un acuerdo.

Tercero.- El 14 de diciembre de 2005, tiene entrada en la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, escrito del Ayuntamiento de xxxx3, de 1 de diciembre de 2005, en el que solicita que se continúe con la tramitación del expediente de deslinde de las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2.

Acompaña el acta de una reunión celebrada con fecha 29 de noviembre de 2005, en la que no se llegó a ningún acuerdo sobre la línea jurisdiccional, y la documentación aportada por la Junta Vecinal de xxxx1 justificativa de la línea límite que se propone.

Se adjunta igualmente:

- Copia de los trabajos de deslinde efectuados en 1998, de común acuerdo por ambas Juntas Vecinales, con informes de los días 4 y 10 de junio, 8 y 16 de julio, 26 de agosto, 1 de septiembre y 21 y 29 de octubre del referido año.

- Documentación sobre los trabajos de deslinde realizados por ingeniero topógrafo.

- Replanteo efectuado en el año 2001 por el Centro Nacional de Información Geográfica, documentación catastral sobre diversas fincas, copia



del registro de diversas fincas, nota simple informativa del Registro de la Propiedad y corrección de errores sobre la titularidad catastral de dos fincas.

- Escrito de la Junta Vecinal de xxxx1 dirigido a la Gerencia Territorial del Catastro, adjuntando una solicitud de medición de parcelas para el deslinde, un plano fechado en el año 1925, ortofoto de señalización de los mojones, y firmas de personas que "siempre conocieron la línea que separa Palacio y Palazuelo".

Cuarto.- El 23 de enero de 2006, tiene entrada en la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, un escrito de la Junta Vecinal de xxxx2 justificativa de la línea límite que propone, al que se acompaña -entre otros documentos- una certificación del Registro de la Propiedad de varias fincas, consorcios y convenios suscritos para la repoblación y explotación de diversos terrenos, documentación catastral y resolución recaída en una reclamación económico administrativa contra la resolución de la Gerencia Territorial del Catastro modificando la superficie y titularidad de diversas fincas.

Quinto.- El 4 de febrero de 2006, la Dirección General de Administración Territorial solicita al Instituto Geográfico Nacional la emisión del preceptivo informe en el expediente de deslinde de las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, pertenecientes al municipio de xxxx3.

Sexto.- El 27 de noviembre de 2006, se procede a celebrar la reunión prevista en el artículo 18 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, sin que hubiera acuerdo entre los representantes de las Entidades Locales Menores sobre la línea límite.

Consta en el expediente el acta levantada en la reunión.

Séptimo.- Con fecha 6 de marzo de 2008 tiene entrada en la Consejería de Interior y Justicia, informe del Instituto Geográfico Nacional de 20 de febrero de 2008, en el que se propone como línea límite entre ambas Entidades Locales Menores la replanteada por el Centro Nacional de Información Cartográfica, coincidente con la propuesta planteada por xxxx1.



Octavo.- El 17 de marzo de 2008, la Dirección General de Administración Territorial concede trámite de audiencia de la nueva documentación obrante y de la propuesta de límite jurisdiccional del Instituto Geográfico Nacional, a las Juntas Vecinales de xxxx1, xxxx2 y al Ayuntamiento de xxxx3, para presentar cuantos documentos y alegaciones estimen pertinentes.

Con fecha 8 de abril de 2008, tiene entrada en la Consejería de Interior y Justicia escrito de alegaciones de la Junta Vecinal de xxxx2, en el que señala la falta del marco normativo sobre el procedimiento que se instruye y el incumplimiento de los acuerdos recogidos en el acta de 27 de noviembre de 2006, toda vez que no se he celebrado la nueva reunión prevista, por lo que el procedimiento es nulo.

Con esa misma fecha tiene entrada en la Consejería de Interior y Justicia escrito de alegaciones de la Junta Vecinal de xxxx1, en el que pone de manifiesto su conformidad con el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional.

Noveno.- En informe de 16 de septiembre de 2008, la Jefe de Sección de Planificación de la Dirección General de Administración Territorial fija los límites entre las Entidades Menores. Con esa misma fecha se formula informe-propuesta del Director General de Administración Territorial, recogiendo las conclusiones del anterior, concretando los límites jurisdiccionales de la siguiente forma:

“Fijar la línea límite entre las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, según la propuesta del Instituto Geográfico Nacional que coincide con la de xxxx1, sin perjuicio de los derechos de propiedad que correspondan a cada una de las Entidades Locales Menores por la línea retintada en rojo en la ortofotograma que consta en el informe del Instituto Geográfico Nacional, cuyas coordenadas UTM (ED 50, Huso 30) son las siguientes:

MOJÓN	X	Y
M.0	293458,9	4732700,8
M.1	293462,2	4732441,1
M.2	293435,0	4732228,1
M.3	293432,2	4732056,9
M.4	293305,4	4731849,8
M.5	293327,4	4731591,1



M.6	293305,4	4731496,6
M.7	293247,3	4731392,0
M.8	293211,1	4731311,9
M.9	293163,9	4731255,9
M.10	293033,7	4731138,4
M.11	293020,4	4731092,4
M.12	293032,3	4730984,5

»Siendo el M.0 común a las Entidades Locales Menores de xxxx1, xxxx2 y xxxx3 y el M.12 a las Entidades Locales Menores de xxxx1, xxxx2 y xxxx4, todas ellas pertenecientes al Municipio de xxxx3”.

Décimo.- El 30 de septiembre de 2008, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Interior y Justicia informa favorablemente el informe-propuesta indicado.

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 vigentes 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 entidades territoriales que son, 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. Lo cierto es, 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 es menos cierto, 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 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 fija 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 de la Comunidad Autónoma), de modo que se fundamente consistentemente el final pronunciamiento declarativo.

3ª.- 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 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 el procedimiento de deslinde del conflicto sobre el deslinde, como acertadamente hace el Consejo de Estado en los siguientes términos:

“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).

A estos efectos, el artículo 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, señala que “la determinación de los límites de los municipios o entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, creados al amparo de lo dispuesto en los artículos 3 y 6 de este Reglamento, corresponderá a la Comunidad Autónoma respectiva”.

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 normativa, 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.

4ª.- En el presente caso se trata de una discusión sobre el amojonamiento de la línea límite jurisdiccional entre dos Entidades Locales, que va a determinar el ejercicio de la competencia propia sobre su patrimonio. Este conflicto es (desde un punto de vista formal), un conflicto sobre deslinde entre ambas Entidades Locales, 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.

En la tramitación del expediente se han observado todas las exigencias establecidas en los artículos mencionados en el párrafo anterior y en los artículos 17 y 18 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

Constan en el expediente administrativo las actas de cada reunión negociadora, la documentación aportada en defensa de su posición por cada Entidad Local, el informe del Instituto Geográfico Nacional, y la documentación correspondiente a la concesión del preceptivo trámite de audiencia.

5ª.- 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.

6ª.- Respecto al fondo de la cuestión planteada, se trata ahora de resolver sobre la línea límite de jurisdicción de las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, pertenecientes al municipio de xxxx3, habida cuenta de la falta de conformidad manifestada durante el procedimiento.



La determinación de la línea límite jurisdiccional entre las Entidades Locales Menores pertenecientes al Municipio de xxxx3, se ha de producir mediante el contraste de los elementos de prueba y argumentos esgrimidos, de acuerdo con la doctrina elaborada para este tipo de expedientes, tanto por el Consejo de Estado (Dictámenes 1.245/93, 1.625/93, 897/99, 2905/2002, entre otros) como por el Tribunal Supremo (Sentencias 30 de octubre de 1979, 26 de febrero de 1983 y 10 de diciembre de 1984, entre otras), pues los textos legales y reglamentarios que resultan aplicables no contienen reglas que permitan llegar a esa determinación.

En el presente expediente no existe un deslinde jurisdiccional anterior de común acuerdo entre las Entidades Locales Menores afectadas, ya que el documento que aporta la Junta Vecinal de xxxx1 como deslinde efectuado en 1998 por D. Vicente Fernández, Ingeniero Topógrafo de la Diputación de xxxx, describe los trabajos de apeo realizados, pero no consta la conformidad de las Juntas Vecinales con los trabajos realizados.

En cuanto a los documentos relativos al Catastro o propiedad, debe tenerse en cuenta que la línea límite sólo marca el ámbito jurisdiccional de ambas Entidades Locales Menores y no la titularidad de un derecho real, del que se puede ser titular en cualquier otro lugar y que, en caso de conflicto sobre el mismo, es competente la jurisdicción civil.

Las propuestas de ambas Entidades Locales Menores se basan en los cuadernos topográficos de campo, existiendo divergencias en cuanto a su interpretación y transposición sobre el terreno, aportando cada Junta Vecinal un estudio diferente.

El informe realizado por el Instituto Geográfico Nacional a petición de la Dirección General de Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, es coincidente con la propuesta de xxxx1, y "coincidente a su vez con el replanteo efectuado en su día por el C.N.I.G." (Centro Nacional de Información Geográfica).

Respecto a la propuesta de xxxx2, se disiente porque "los puntos A y B son identificables gráficamente pero que los puntos 1 y 8 son de localización dudosa y que el número de mojones no coincide con los que figuran en la cuaderno de campo, ya que se aporta un listado de ocho puntos con coordenadas de los que



solamente seis podrían corresponder con la poligonal de la línea límite, que según los datos del cuaderno de campo cuenta con trece mojones (...)."

Por lo tanto, a la vista de lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado, que reconocen la especial estima que merece la actuación del Instituto Geográfico Nacional y del Centro Nacional de Información Geográfica, con base en los documentos aportados por las partes interesadas, que ofrecen las suficientes garantías por pertenecer a un organismo neutral que interviene en calidad de árbitro legal, para resolver las opuestas reclamaciones de los contendientes, procede fijar la línea límite conforme a la propuesta realizada por el referido Instituto Geográfico Nacional.

III CONCLUSIONES

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

Procede fijar el límite jurisdiccional entre las Entidades Locales Menores de xxxx1 y xxxx2, pertenecientes al municipio de xxxx3, conforme a la propuesta de la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Interior y Justicia.

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