



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de noviembre de 2024, ha examinado el *expediente de deslinde para la delimitación del municipio de Noviercas con los de Borobia y Ólvega en la provincia de Soria*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 404/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 20 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de deslinde para la delimitación del municipio de Noviercas con los de Borobia y Ólvega, en el que resulta afectado el municipio de Soria, todos ellos, pertenecientes a la provincia de Soria, en la zona correspondiente al límite del denominado "Monte Toranzo".

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de agosto de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 404/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 2 de diciembre de 2015 el alcalde de Noviercas solicita a la Administración autonómica la incoación de un expediente de deslinde para la delimitación del municipio de Noviercas con los de Borobia y Ólvega, en la zona correspondiente al límite del denominado "Monte Toranzo". Afirma que el Monte de Utilidad Pública nº 178 "Toranzo" está incluido dentro del término municipal de Noviercas.



Adjunta a su escrito: acuerdo de 23 de junio de 2015 del Pleno del Ayuntamiento de Noviercas; acta de la reunión celebrada el 3 de noviembre de 2015 entre las comisiones de deslinde de Ólvega y Noviercas, a la que no asisten las comisiones de Soria y Borobia, en la que ratifican las actas de deslinde de los términos municipales de Noviercas, Borobia y Ólvega de 30 de octubre de 1889 y el levantamiento topográfico realizado por D. Ananías Jiménez Martínez; acta de deslinde y amojonamiento del término de Noviercas de 30 de octubre de 1889; acta de la operación practicada para reconocer la línea de término entre Noviercas y Borobia de junio de 1916 y su adicional de septiembre de 1961; acta de deslinde y amojonamiento del término de Ólvega con los diez pueblos colindantes de 1889; acta de deslinde del Monte de Utilidad Pública Toranzo, de 2 de marzo de 1890; expediente de deslinde del Monte de Utilidad Pública (M.U.P.) Toranzo aprobado por Real Orden de 22 de febrero de 1923; consorcio para la repoblación del Monte Toranzo de 10 de enero de 1946; expediente de amojonamiento del M.U.P. nº 178 aprobado por resolución de 6 de mayo de 1977; actas de deslinde de 1916 y plano de 1917 elaboradas por el Instituto Geográfico y Estadístico; inscripciones del M.U.P. nº 178 en el Registro de la Propiedad; informe técnico; sentencia de 23 de enero de 1969 del Tribunal Supremo recaída en un asunto semejante entre Soria y los municipios de El Royo y Vinuesa; y mapa con la propuesta de línea.

Segundo.- El 21 de julio de 2017 la Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local de la Consejería de la Presidencia convoca la reunión de las comisiones de deslinde en la fecha propuesta por el Instituto Geográfico Nacional (IGN), concretamente el 19 de octubre de 2017.

Ese día se celebra la reunión de las comisiones de deslinde.

Las comisiones de Noviercas y de Ólvega manifiestan su conformidad con el deslinde establecido conforme a las actas de 1889, y la comisión de Borobia expresa su disconformidad. Por otro lado, la comisión de Soria comunica que no ha acudido a la reunión por tratarse de un deslinde de Noviercas con Ólvega y Borobia, afirma que el Monte Toranzo pertenece al término municipal de Soria y solicita que se le tenga como parte interesada en el expediente.

Se fija un plazo hasta el 31 de enero de 2019 para que los ayuntamientos afectados remitan la documentación que respalde su concreta propuesta de línea de límite.

Tercero.- El 14 de diciembre de 2018 el IGN emite su informe. En su apartado 1.5.2, "Conclusión", señala lo siguiente: "Estudiada y analizada la



documentación aportada al expediente y sobre la base de las consideraciones anteriores, a juicio de esta Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el deslinde del año 1774 es un documento de jurisdicción, y en la actualidad se puede replantear sobre el terreno, y por lo tanto, en base a los criterios jurisprudenciales antes mencionados, la jurisdicción del M.U.P. número 178, denominado `Monte Toranzo`, le corresponde a la Ciudad de Soria y su Tierra”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a los municipios interesados, el 1 de febrero de 2019 el Ayuntamiento de Soria presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con el informe del IGN.

En la misma fecha el Ayuntamiento de Borobia presenta alegaciones en las que se opone al citado informe del IGN. Alega que el deslinde de 1774 se hizo sin la presencia y conformidad de ningún representante de la Villa de Borobia, que de la documentación histórica se desprende que Noviercas y Soria lo usurparon a Borobia, Sequeruelo y Toranzo, y que Soria carece de legitimidad histórica y jurídica para mantener la jurisdicción sobre el Monte Toranzo. Por ello, solicita que se reconozca la jurisdicción sobre el citado monte a Borobia con los mismos límites de su contorno que recoge el IGN en su informe, o, en su caso, quede pendiente de reconocer la jurisdicción sobre el mismo pudiendo llegar a un acuerdo para repartirlo entre Noviercas y Borobia.

El 4 de febrero de 2019 el Ayuntamiento de Noviercas presenta alegaciones en las que se opone al mencionado informe del IGN. Considera que la conclusión del mismo es un error jurídico, puesto que la línea establecida en el deslinde de 1774 no es la relativa al Ayuntamiento de Soria, sino a la de la antigua y extinta Comunidad de Villa y Tierra de Soria y su Tierra. Expone la naturaleza de las comunidades de villa y tierra, el origen de los municipios en España y la desaparición de la Comunidad de Villa y Tierra de Soria (en aplicación de la Real Orden de 31 de mayo de 1837). Aporta diversa documentación para acreditar que, con el advenimiento del régimen constitucional en 1812, el Monte Toranzo quedó englobado dentro del término municipal de Noviercas. Por lo expuesto, solicita que se requiera al IGN para que complete su informe técnico con la concreción geométrica de los límites comunes de los términos municipales de Ólvega, Borobia y Noviercas conforme a los deslindes jurisdiccionales efectuados en 1889 y se resuelva el expediente en dicho sentido.

Quinto.- El 3 de junio de 2020 la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación solicita al IGN que complete el informe emitido con la concreción geométrica de los límites establecidos en las actas de 1889, “que



son los documentos acreditativos del deslinde entre municipios más antiguos que constan en el expediente”.

El 19 de febrero de 2021 el IGN emite informe complementario en el que fundamenta su propuesta en las actas levantadas de común acuerdo en 1889, apoyándose para su materialización en el terreno en el apeo del M.U.P. realizado el 2 de marzo de 1890.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia del informe complementario, el 13 de abril de 2021 el Ayuntamiento de Noviercas solicita que se subsane el error existente al incluir el M.U.P. nº 178 Toranzo como término municipal de Soria, y se declare que el mismo está incluido en el término municipal de Noviercas, conforme a las actas de deslinde de los términos municipales de Noviercas, Ólvega y Borobia de 30 de octubre de 1889, al menos desde esta fecha, con la concreción geométrica determinada por el IGN en su informe de 19 de febrero de 2021.

El Ayuntamiento de Borobia presenta alegaciones el 26 de abril de 2021 en las que solicita que se determine la nulidad del procedimiento al no tratarse de un deslinde sino de una alteración de términos municipales o, en su defecto, se requiera informe adicional al IGN. Asimismo, suplica la mediación de la Administración para resolver pacíficamente el conflicto, no solo en lo que respecta al Monte Toranzo, sino también a la zona del Sequeruelo.

Séptimo.- El 18 de agosto de 2021 la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior emite informe-propuesta de deslinde en el que “Confirma las líneas establecidas en las actas de deslinde y amojonamiento de común acuerdo levantadas por los Ayuntamientos de Noviercas, Borobia y Ólvega el 30 de octubre de 1889, cuyas coordenadas UTM en el sistema geodésico de referencia ETRS89, huso 30, según el informe del Instituto Geográfico Nacional de 19 de febrero de 20121, son las siguientes:

»Línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de Noviercas y Ólvega en la zona correspondiente al límite del denominado `Monte Toranzo´ del Acta de 1889 (...).

»(...) Línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de Noviercas y Borobia en la zona correspondiente al límite del denominado `Monte Toranzo´ del Acta de 1889 (...).”.



Octavo.- Solicitado el dictamen de este Consejo Consultivo, por acuerdo del presidente del Consejo, de 2 de noviembre de 2021, se requiere a la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior para que complete el expediente en el sentido de incorporar a este la siguiente documentación:

a) La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 1 de febrero de 2019 a la que se refiere el escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Soria de 21 de abril de 2021, en el que se dispone expresamente que la citada sentencia "determinó que las líneas de término son las definidas en la línea oficial definida por el Instituto Geográfico Nacional en el año 1916 y recogida en el plano de 1917".

b) Una nueva propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se fija la línea límite jurisdiccional entre los municipios de Noviercas y Borobia y Noviercas y Ólvega, pertenecientes a la provincia de Soria, en el que resulta afectado el municipio de Soria, que responda a la totalidad de las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Soria al segundo informe del IGN de 19 de febrero de 2021.

Noveno.- El 21 de junio de 2022 la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior remite a este Consejo parte de la documentación requerida.

Décimo.- Por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo, de 23 de septiembre de 2022, se requiere a la Consejería de la Presidencia para que se complete el expediente, en el sentido de incorporar a este:

a) Nueva propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León que responda a la totalidad de las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Soria al segundo informe del IGN de 19 de febrero de 2021.

b) La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 1 de febrero de 2019 a la que se refiere el escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Soria, de 21 de abril de 2021, en el que se dispone expresamente que la citada sentencia "determinó que las líneas de término son las definidas en la línea oficial definida por el Instituto Geográfico Nacional en el año 1916 y recogida en el plano de 1917".



Undécimo.- Por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo, de 30 de marzo de 2023, se reitera el requerimiento de documentación a la consejería, con advertencia de caducidad y archivo del expediente de consulta.

Duodécimo.- El 18 de mayo de 2023 la Consejería de la Presidencia remite a este Consejo la documentación requerida y un informe-propuesta de deslinde de la Dirección de Administración Local, de 11 de mayo de 2023, en el que se acuerda:

«Primero.- Confirmar que la jurisdicción del `Monte Toranzo´ corresponde al municipio de Soria según el deslinde efectuado el año 1774, con la línea límite entre los municipios de Soria, Noviercas, Borobia y Ólvega establecida en virtud de los títulos jurídicos obrantes en el Registro Central de Cartografía referentes a la línea límite inscrita conforme a las actas de deslinde números 6558, 5849 y 6526 del año 1916.

»Segundo.- Definir en base a las actas de deslinde la concreción geometría para cada una de las colindancias del Monte Toranzo, coordenadas UTM, en el sistema geodésico de referencia ETRS89, huso 30, según el informe del Instituto Geográfico Nacional de 14 de diciembre de 2018.

»Con el término municipal de Ólvega: La línea límite propuesta entre los términos municipales de Soria, en su pertenencia Toranzo, y de Ólvega, es la definida por los siguientes puntos: (...)

»(...) El punto M0=Enlace, está situado en la zona de `El Estrecho´, y es común a los términos municipales de Soria en su pertenencia Toranzo, de Ólvega y de Noviercas.

»El resto de los puntos corresponden a los hitos del amojonamiento actual del `Monte Toranzo´, excepto los mojones 20 y 22 que no se han localizado sobre el terreno.

»El punto M26=MP28=M3T es común a los términos municipales de Soria en su pertenencia Toranzo, de Ólvega y de Borobia.

»Con el término municipal de Borobia la línea límite entre los términos municipales de Soria, en su pertenencia Toranzo, y de Borobia, es la definida por los mojones del Acta de 1916, que según consta en ella unen entre sí en línea recta. En la actualidad están materializados sobre el terreno con hitos de Monte Público: (...)



»(...) El primer mojón es común a los términos municipales de Noviercas, de Borobia y de Soria en su pertenencia Toranzo.

»El tercero y último mojón es común a los términos municipales de Borobia, de Ólvega y de Soria en su pertenencia Toranzo.

»Con el término municipal de Noviercas como geometría para esta línea límite la de su inscripción en el Registro Central de Cartografía que se corresponde con la geometría definida en el `Acta de las operaciones practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos municipales de Noviercas y de Soria en su pertenencia a Toranzo, pertenecientes ambos a la provincia de Soria´, levantada por el Instituto Geográfico y Estadístico el 10 de junio de 1916”.

Decimotercero.- A la vista de la documentación enviada, este Consejo, en el Dictamen 394/2021, de 11 de octubre de 2023, considera necesario que, previamente a la emisión de un dictamen sobre el fondo del asunto, se emita nuevo informe por el IGN en el que se aclare, de forma concreta, teniendo en cuenta todos los documentos que obran en el archivo del IGN relativos a los límites jurisdiccionales en la zona del Monte Toranzo, a qué municipio, de los litigantes, le corresponde ejercer la jurisdicción sobre el citado Monte. Por ello, concluye que “En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de deslinde para la delimitación del municipio de Noviercas con los de Borobia y Ólvega, en el que resulta afectado el municipio de Soria, todos ellos, pertenecientes a la provincia de Soria, en la zona correspondiente al límite del denominado `Monte Toranzo´”.

Decimocuarto.- El 10 de julio de 2024 el IGN emite un nuevo informe en el que concluye lo siguiente:

“En este expediente en el que la validez de todas las Actas de deslinde aportadas ha sido puesta en entredicho, debe atenderse al ejercicio de la jurisdicción por parte de los municipios litigantes como establece la doctrina del Tribunal Supremo y subsidiariamente a la consideración de la continuidad de los términos municipales como reza el dictamen del Consejo de Estado de 13 de julio de 1967 y la sentencia de 23 de enero de 1969 del Tribunal Supremo.

»Revisada la documentación sobre los actos de jurisdicción presentada por todos los municipios litigantes, el IGN observa que el



Ayuntamiento que con más antigüedad y continuidad en el tiempo ha demostrado el ejercicio de dicha jurisdicción ha sido Noviercas, por lo que, desde su punto de vista, debiera ser el ayuntamiento a quien le correspondería ejercerla una vez resuelto este Expediente.

»Una vez considerada que la jurisdicción del Monte Toranzo debería atribuirse al municipio de Noviercas, a la hora de asignar una geometría a la línea límite entre el Monte Toranzo y el resto de municipios pasaríamos a la aplicación de los criterios del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo descritos en el apartado 1.4 de este informe, y atenderíamos al primer deslinde practicado de conformidad por los ayuntamientos afectados que sería el que se materializa en las actas de deslinde de 1889 (ya no sería invalidante la incomparecencia de Soria, hubiera sido notificada o no), en el que, además, se considera la jurisdicción del Monte Toranzo perteneciente al Ayuntamiento de Noviercas. La geometría propuesta sería entonces la reflejada en el informe (de 19 de febrero de 2021)».

Decimoquinto.- Concedido trámite de audiencia, el 30 de julio de 2024 el Ayuntamiento de Noviercas presenta alegaciones en las que solicita, por los argumentos que expone, que “se dicte resolución por la que se subsane el error existente de incluir el perímetro del MUP nº 178, ‘Toranzo’, como término municipal de Soria, y se declare que el mismo está incluido en el término municipal de Noviercas, conforme a las actas de deslinde de los términos municipales de Noviercas, Ólvega y Borobia practicadas de 30 de octubre de 1889, al menos desde esta fecha, con la concreción geométrica determinada en el Informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional de 19 de febrero de 2021”.

El Ayuntamiento de Soria presenta alegaciones el 6 de agosto de 2024 en las que “en base a lo indicado en este escrito, así como lo manifestado en los escritos de 22 de abril de 2021 y el escrito de 17 de noviembre de 2022 (...) reitera (su) oposición a cualquier alteración de su término municipal referida al Monte Toranzo (...)”.

Decimosexto.- El 12 de agosto de 2024 la Dirección de Administración Local, previo informe del Servicio de Régimen Jurídico, propone la adopción del siguiente acuerdo:

“Primero.- Resolver la cuestión suscitada sobre el deslinde entre los términos municipales de Noviercas, Borobia, Ólvega y Soria, en la zona denominada ‘Monte Toranzo’, en los términos del informe del Instituto



Geográfico Nacional de 10 de julio de 2024 que determina que dicho territorio pertenece al término municipal de Noviercas.

»Segundo.- Definir la concreción geométrica de la línea límite jurisdiccional en base al informe del Instituto Geográfico Nacional, entre los municipios de Noviercas, Borobia, y Ólvega, cuyas coordenadas UTM H30, en el sistema geodésico de referencia ETRS89, son (...).”

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.i), 5º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio.

Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero 2.b) del acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Los límites de los municipios, como 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. 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 los 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.

Este procedimiento está concebido y orientado, así, para llegar a un pronunciamiento que fija los linderos, disolver las dudas, aclarar las confusiones y declarar los que son ciertos o deben tenerse por tales. Ello sin perjuicio de que el pronunciamiento administrativo alcanzado tras la tramitación del procedimiento pertinente sea 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, que deben ser contrastadas con los antecedentes -lejanos o próximos- y ser sometidas a los criterios técnicos (para lo que está prescrita la intervención del IGN) 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 pronunciamiento declarativo que finalmente se produzca.

3ª.- El procedimiento se ha tramitado con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, 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.

Consta en el expediente la comparecencia de las respectivas comisiones designadas al efecto -salvo la comisión de Soria por los motivos expuestos en los antecedentes de hecho-, las cuales se reunieron en la fecha prevista para ello y, tras las comprobaciones oportunas, manifestaron cuanto a su posición convenía y aportaron los documentos en los que la fundan.

Se ha cumplido el trámite del preceptivo informe del IGN previsto en los artículos 19.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, 10 del texto refundido de Régimen Local de 1986, y 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.

El requisito de la intervención del Consejo Consultivo de Castilla y León, exigido por las normas señaladas, se cumple con el dictamen que ahora se emite. En relación con la función consultiva en los procedimientos 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 1.625/93, de 3 de febrero de 1994, 3/2000, de 24 de febrero, o 758/2016, de 27 de octubre, 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 procedimiento a la Administración del Estado, a los efectos de su inscripción en el Registro de Entidades Locales.

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.

4ª.- En cuanto a la discrepancia suscitada entre los municipios en torno a la línea límite entre ambos, 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), la doctrina del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 1.245/93, 1.625/93, 897/99, 2.905/2002 y 1.264/2003), y la de este Consejo Consultivo, “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 solo 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 señala 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"; y establece 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". Añade 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 solo 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 estos, con el cuidado de no atribuirles aisladamente efectos legales automáticos.

A los efectos de concretar la línea límite entre ambos municipios, ha de tenerse en cuenta, como se ha señalado, la especialización y objetividad reiteradamente reconocidas al IGN por la jurisprudencia y los dictámenes del Consejo de Estado y órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. De ahí que su informe sea determinante en la resolución del procedimiento.

Tal y como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009, el informe del IGN es un informe preceptivo y no vinculante; la resolución administrativa que apruebe el deslinde puede apartarse del mismo con la debida justificación; y la presunción de objetividad de este tipo de informes se refiere a las afirmaciones técnicas en ellos contenidas siempre, claro está, que resulten correctas, no a la valoración jurídica correspondiente.

Por otro lado, conviene indicar también que el Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de septiembre de 2006, relativa al alcance que tienen las alegaciones sobre la propiedad de los bienes en los expedientes de deslinde jurisdiccional, señaló "que según hemos declarado en la sentencia de esta Sala de 19 de septiembre de 2006 `el territorio es un elemento estructural del municipio, y constituye el marco geográfico en el que el Ayuntamiento ejercita sus potestades. Este elemento es completamente ajeno a las titularidades dominicales que se ostenten dentro de dicho territorio, que pueden ser tanto demaniales -del propio Ayuntamiento, o de cualquier otra Administración territorialmente superior- como patrimoniales, e incluso de propiedad de los particulares, y nada impide que entre estos últimos se encuentre otro



Ayuntamiento (ver sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1989). Por eso el procedimiento de deslinde es eminentemente administrativo y en nada incide sobre el derecho de propiedad de determinadas fincas, respecto de las cuales correspondería en su caso a la jurisdicción civil pronunciarse sobre quiénes sean los propietarios privados de los terrenos afectados”.

La misma sentencia añade que “En materia de deslindes de términos municipales, la doctrina jurisprudencial ha sido uniforme a lo largo del tiempo (manifestada, entre otras, en sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo de 1928, 2 de octubre de 1936, 4 de junio de 1941, 10 de diciembre de 1958, 8 de abril de 1967 y 10 de diciembre de 1984), pudiendo sintetizarse su línea argumental de la siguiente forma:

»- Son prevalentes los deslindes anteriores consentidos.

»- Cuando no existen deslindes anteriores en que apoyar una solución al trazado de la línea discutida, habrá que atender a los actos reveladores del ejercicio de potestades administrativas en la zona controvertida.

»- Por último, en defecto de los anteriores datos, habrá de acudirse a los documentos referentes a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, y demás pruebas que contribuyan a formar un juicio sobre la cuestión planteada y de las que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho”.

Esta jurisprudencia se ve corroborada por la sentencia del propio Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2015 y se acoge por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras, en la Sentencia nº 1.068/2016, de 1 de julio, de (Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid).

5ª.- En el caso planteado, el expediente de deslinde, como se ha indicado, es iniciado por el Ayuntamiento de Noviercas “para la subsanación del error actualmente existente sobre la consideración del Monte Público nº 178, (denominado) ‘Toranzo’, como término municipal de Soria, cuando conforme a las actas de deslinde del término municipal de este Ayuntamiento con los linderos de Ólvega y Borobia, de 31 de octubre de 1889, el perímetro del expresado monte público forma parte del término de este municipio”.

Por tanto, el principal documento jurídico en el que basa su propuesta el Ayuntamiento de Noviercas son las actas de deslinde de fecha 30 de octubre



de 1889 (no de 31 de octubre), levantadas entre los términos municipales de Noviercas con Ólvega y de Noviercas con Borobia.

Con carácter previo, antes de entrar en el fondo del asunto, conviene precisar que la jurisdicción del Monte Toranzo pertenece actualmente al municipio de Soria, y la propiedad, que no es discutida por el resto de municipios, corresponde al Ayuntamiento de Soria y a la Mancomunidad de los 150 Pueblos de la Tierra de Soria. Por ello, el objeto de la controversia no es la propiedad del expresado Monte Toranzo, sino su jurisdicción.

Sentada esta cuestión, el Ayuntamiento de Noviercas considera que, con base en las mencionadas actas de 1889, su término municipal es lindero directo e inmediato con los de Ólvega y Borobia y engloba dentro de su perímetro el Monte Toranzo. Aporta informe del "reconocimiento límite de término municipal de Noviercas", emitido por un ingeniero técnico agrícola que concluye que "en base a toda la documentación consultada y aportada el Monte nº 178 denominado Toranzo (está) incluido en el (término municipal) de Noviercas".

Por otro lado, el Ayuntamiento de Ólvega no aporta documentación al inicio del expediente, y en el acta de la reunión de las comisiones de deslinde, de 19 de octubre de 2019, manifiesta que "le parece correcta la propuesta manifestada por el (primer informe del) IGN, en base a la documentación que obra hasta la fecha en el expediente (...)".

Por su parte, el Ayuntamiento de Borobia aporta al expediente numerosa documentación histórica y considera que "existe documentación suficiente que acredita que la delimitación jurisdiccional denominada Toranzo, actualmente perteneciente a Soria, debió haberse adscrito, en su momento al término de Borobia". A mayor abundamiento, afirma que, tanto el Monte Toranzo, como lo que considera El Sequeruelo, pertenecerían a su jurisdicción. No obstante, El Sequeruelo no constituye el objeto de este expediente de deslinde.

Por último, el Ayuntamiento de Soria manifiesta su oposición a toda alteración al ejercicio actual de su jurisdicción en el "Monte Toranzo" y basa su propuesta en dos documentos jurídicos:

- Deslinde de los términos de Ólvega, Arabiana, Camporredondo y Cueldegallinas con los de la Mancomunidad de Soria y su Tierra, hecho en el año 1774. El citado documento de deslinde contiene, entre otros, el de Olvega y Arabiana con el Monte Toranzo.



- Las actas de deslinde levantadas por el Instituto Geográfico y Estadístico en el año 1916.

Por todo lo expuesto, el informe del IGN debe pronunciarse sobre a qué municipio, de los litigantes, le corresponde ejercer la jurisdicción sobre el Monte Toranzo, propiedad del Ayuntamiento de Soria y de la Mancomunidad de los 150 Pueblos de la Tierra de Soria.

En los términos que se expone en el antecedente de hecho tercero de este dictamen, el 14 de diciembre de 2018 el IGN emite su primer informe y concluye que “estudiada y analizada la documentación aportada al expediente y sobre la base de las consideraciones anteriores, a juicio de esta Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el deslinde del año 1774 es un documento de jurisdicción, y en la actualidad se puede replantear sobre el terreno, y por lo tanto, en base a los criterios jurisprudenciales antes mencionados, la jurisdicción del M.U.P. número 178, denominado ‘Monte Toranzo’, le corresponde a la Ciudad de Soria y su Tierra”.

Posteriormente, el 3 de junio de 2020 la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación, tras las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Noviercas, solicita al IGN que complete el informe emitido con la concreción geométrica de los límites establecidos en las actas de 1889, “que son los documentos acreditativos del deslinde entre municipios más antiguos que constan en el expediente”.

En el citado escrito la Administración señala que “vistas las alegaciones del Ayuntamiento de Noviercas al informe emitido por ese Instituto con fecha 14 de diciembre de 2018, considerando que el deslinde efectuado en 1774, se refiere a los términos de Ólvega y Arabiana, Campocerrado y Cueldegallinas con los de la Mancomunidad de Soria y su Tierra y que como en el informe emitido se indica, supondría que la jurisdicción sobre el Monte Toranzo corresponde a la Ciudad de Soria y su Tierra, entidad asociativa tradicional, que a lo largo de la historia ha tenido diversas denominaciones, siendo la actual Mancomunidad de los 150 pueblos de la Tierra de Soria, no resulta posible considerar que el deslinde efectuado en 1774 se refiere al municipio de Soria, por lo que no es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado (...)”.

El 19 de febrero de 2021 el IGN emite el requerido “informe complementario”, en el que fundamenta su propuesta en las actas levantadas



de común acuerdo en 1889, apoyándose para su materialización en el terreno en el apeo del M.U.P. realizado el 2 de marzo de 1890.

Conviene precisar que el objeto de este informe no es sustituir al anterior sino cumplir lo exigido por la Administración, es decir, "intentar dar concreción geométrica, mediante coordenadas a los límites acordados por las comisiones de deslinde de todos los municipios en las actas de deslinde que se levantaron en el año 1889 para delimitar los términos de Noviercas, Olvega y Borobia en la zona denominada `Monte de Toranzo´", tal y como señala el apartado 1.2 del informe.

En este segundo informe se aclara que "en el informe inicial obran en el archivo del IGN otros documentos relativos a los límites jurisdiccionales en la zona del citado monte, pero que el IGN no va a considerar en este informe ateniéndose a la petición expresada por la Junta de Castilla y León en su oficio (...)".

El 19 de marzo siguiente la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior emite informe-propuesta de deslinde en el que "confirma las líneas establecidas en las actas de deslinde y amojonamiento de común acuerdo levantadas por los Ayuntamientos de Noviercas, Borobia y Óvega el 30 de octubre de 1889, cuyas coordenadas UTM en el sistema geodésico de referencia ETRS89, huso 30, según el informe del Instituto Geográfico Nacional de 19 de febrero de 20121, son las siguientes (...)".

Toda esta confusión motiva que, remitido el expediente a este Consejo, por acuerdo del presidente del Consejo Consultivo, de 2 de noviembre de 2021, se exponga lo siguiente:

"(...) con fecha 14 de diciembre de 2018 la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (IGN) emite su preceptivo informe respecto al expediente de deslinde del municipio de Noviercas con los de Óvega y Borobia, para la subsanación del error actualmente existente de incluir el Monte de Utilidad Pública (MUP) nº 178, denominado Toranzo, como término municipal de Soria.

»En el expresado informe el IGN concluye que, a su juicio, la jurisdicción del Monte Toranzo le corresponde al Ayuntamiento de Soria y su Tierra, proponiendo también la concreción geométrica de sus límites. Se considera que de acuerdo con el criterio jurisprudencial (...) (se) deberá tomar

en consideración en primer lugar el 'Apeo y deslinde de Toranzo Arabiana', que es el documento de deslinde más antiguo.

»El 19 de febrero de 2021 el IGN emite un denominado 'informe complementario', siguiendo las instrucciones de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León, que, frente al informe anterior emitido, establece la concreción geométrica de los límites fijados en las actas de 1889. No puede considerarse este segundo informe como complementario, ya que supone un cambio de criterio, totalmente contradictorio respecto al seguido en el primer informe de 14 de diciembre de 2018, en el que se valoraron por el IGN todos los documentos de deslinde aportados por los municipios interesados.

»Este Consejo, teniendo en cuenta que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Planificación de la Consejería se aparta del criterio seguido por el IGN, considera necesario que en la propuesta de resolución se contesten las alegaciones formuladas al segundo informe del IGN por el Ayuntamiento de Soria, especialmente en lo relativo a lo dispuesto en la alegación segunda, donde se manifiesta: 'Respecto al deslinde derivado de las actas levantadas en 1889, a que se hace referencia en el expediente, que según se indica en el escrito remitido son los documentos acreditativos del deslinde entre municipios más antiguos que constan en el expediente, este Ayuntamiento no sólo no lo consintió, sino que sencillamente tampoco participó en el mismo' (...)'.

Tras varios requerimientos de este Consejo, el 18 de mayo de 2023 la Consejería de la Presidencia remite la documentación requerida y una nueva propuesta de la Dirección de Administración Local, de 11 de mayo de 2023, por la que se acuerda:

"Primero: Confirmar que la jurisdicción del 'Monte Toranzo' le corresponde al municipio de Soria según el deslinde efectuado el año 1774, con la línea límite entre los municipios de Soria, Noviercas, Borobia y Ólvega establecida en virtud de los títulos jurídicos obrantes en el Registro Central de Cartografía referentes a la línea límite inscrita conforme a las actas de deslinde números 6558, 5849 y 6526 del año 1916.

»Segundo: Definir en base a las actas de deslinde la concreción geométrica para cada una de las colindancias del Monte Toranzo, coordinadas



UTM, en el sistema geodésico de referencia ETRS89, huso 30, según el informe del Instituto Geográfico Nacional de 14 de diciembre de 2018”.

En la citada propuesta se señala que, “analizada la documentación aportada al expediente y sobre la base de las consideraciones anteriores, a juicio de este Centro Directivo y del Instituto Geográfico Nacional, el deslinde del año 1774 es un documento de jurisdicción, y en la actualidad se puede replantear sobre el terreno y, por lo tanto, en base a los criterios jurisprudenciales, la jurisdicción del M.U.P. nº 178, denominado ‘Monte Toranzo’, le corresponde al municipio de Soria”.

Sin embargo, el informe del IGN de 14 de diciembre de 2018, de forma confusa, atribuye la jurisdicción del “Monte Toranzo” a la “Ciudad de Soria y su Tierra”, al “Ayuntamiento de Soria” y al “Ayuntamiento de Soria y su Tierra”, pero en ningún caso al municipio de Soria.

Por ello, este Consejo, en el Dictamen 394/2021, de 11 de octubre de 2023, consideró necesario que, previamente a la emisión de un dictamen sobre el fondo del asunto, se emitiera nuevo informe por el IGN en el que se aclarara, de forma concreta, teniendo en cuenta todos los documentos que obran en el archivo del IGN relativos a los límites jurisdiccionales en la zona del Monte Toranzo, a qué municipio, de los litigantes, le corresponde ejercer la jurisdicción sobre el citado monte.

En el expresado Dictamen 394/2021 se señala lo siguiente:

“Por todos estos argumentos, el informe del IGN, de forma concluyente, dispone que `estudiada y analizada la documentación aportada al expediente y sobre la base de las consideraciones anteriores, a juicio de esta Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, el deslinde del año 1774 es un documento de jurisdicción, y en la actualidad se puede replantear sobre el terreno, y por lo tanto, en base a los criterios jurisprudenciales antes mencionados, la jurisdicción del M.U.P. número 178, denominado `Monte Toranzo`, le corresponde a la Ciudad de Soria y su Tierra`.

»Por tanto, parece que se atribuye la jurisdicción del `Monte Toranzo` a la `Ciudad de Soria y su Tierra`. Sin embargo, el citado informe, concretamente en el apartado 1.6.1., establece que `una vez determinada que la jurisdicción del Monte Toranzo, que, a juicio de este Instituto, le corresponde al Ayuntamiento de Soria, hay que precisar su geometría (...)´”.



»Esta conclusión se reitera en el apartado 1.7 del informe relativo a la línea propuesta por el IGN: `Como la propuesta del IGN, justificada en el apartado 1.5 de este Informe, es que la jurisdicción del Monte Toranzo le corresponde al Ayuntamiento de Soria según el deslinde del año 1774, esta Dirección General del Instituto Geográfico Nacional considera que los documentos de jurisdicción, obrantes en el Expediente, y que definen la línea límite de su perímetro con los términos municipales colindantes son (...)´.

»Ahora bien, sorprende que en la última página del informe se dispone que `Por lo tanto, y como resumen, el IGN concluye en este Informe, que, a su juicio, la jurisdicción del Monte Toranzo le corresponde al Ayuntamiento de Soria y su Tierra, proponiendo también la concreción geométrica de sus límites´.

»Por tanto, resulta confuso si la jurisdicción del Monte Toranzo corresponde a la `Ciudad de Soria y su Tierra´, al `Ayuntamiento de Soria´ o `Al Ayuntamiento de Soria y su Tierra´.

»Este Consejo considera necesario que se aclare este extremo por el IGN y, en el caso de considerarse que la jurisdicción corresponde a la `Ciudad de Soria y su Tierra´ o `al Ayuntamiento de Soria y su Tierra´, debe definirse qué se entiende por el término `su Tierra´ ya que, el Ayuntamiento de Noviercas, alega que `tal institución jurídica (Comunidad de Villa y Tierra de Soria y su Tierra, también conocida como Soria y su Universidad) desapareció, total y absolutamente, al final del Antiguo Régimen, con el advenimiento del régimen liberal constitucional en los albores del siglo XIX (...)´”.

El 10 de julio de 2024 el IGN emite el informe requerido para aclarar todas las dudas expuestas.

El citado informe del IGN, tras detallar y analizar los documentos que obran en el expediente, presenta la siguiente propuesta:

“Analizada la documentación existente, se observa que ninguna de las actas obrantes en el Expediente presenta un valor jurídico decisivo. Por tanto, siguiendo la prevalencia de los criterios jurisprudenciales mencionados al inicio del apartado 1.4, habría que pasar a revisar otros documentos que justifiquen los actos reveladores del ejercicio de potestades administrativas en la zona controvertida por parte de cada ayuntamiento.



»Tanto el municipio de Soria como el de Noviercas han aportado documentos que acreditan haber ejercido dicha jurisdicción (no así los otros municipios colindantes al Monte Toranzo, estos son Borobia y Ólvega). Encontramos en la documentación aportada por Noviercas, al menos siete documentos (de diferentes fechas, incluido un Boletín Oficial de la Provincia de Soria de fecha 11 de mayo de 1923) en los que consta que el Monte de Toranzo está dentro del término municipal de Noviercas. El origen de todos ellos es la autoridad en materia de Montes de cada momento. Observamos además, una referencia a los actos de jurisdicción en un documento de Deslinde del Monte `Toranzo´ de la Mancomunidad de Soria y su Tierra del año 1907 [que] dice: `que si bien el Alcalde de Soria instruye las diligencias correspondientes a hechos abusivos cometidos en el orden forestal dentro del Monte de Toranzo, también es cierto que ni en el orden judicial ni en el tributario tienen intervención alguna las autoridades de Soria y sí la tienen conferida, aunque delegada, las de la villa de Noviercas, en cuyo amillaramiento figura el Monte Toranzo pagando la correspondiente contribución´. Obran, en el expediente varios documentos probatorios de esta afirmación (documento del Expediente nº 18.2-Documentación anexa a las alegaciones de Noviercas, pag. 83 y siguientes) en los que se puede comprobar que al menos desde el año 1847 (1856, 1858, 1859, etc.) la Ciudad y Tierra de Soria paga una Contribución Territorial a Noviercas por un terreno que podría ser el Monte Toranzo, aunque no queda desglosado con su nombre propio.

»Por otra parte, Soria también ha acreditado el ejercicio de la jurisdicción al afirmar que incluyó dentro de su Plan General de Ordenación Urbana (publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Soria nº47 de 26 de abril de 2006) el Monte Toranzo, sin que se haya interpuesto recurso alguno a dicho Plan, pero este ejercicio es mucho más reciente y puntual en el tiempo que el que ha estado ejerciendo Noviercas. De hecho, es destacable la falta del ejercicio de la jurisdicción por el Ayuntamiento de Soria incluso en actos de una naturaleza tan intrínsecamente unida a las competencias municipales, como es el caso de las operaciones de señalamiento del término municipal realizadas por el Instituto Geográfico y Estadístico en 1916 en el Monte Toranzo, ya que el Ayuntamiento de Soria no asistió a ninguno de los deslindes, aunque consta que fue formalmente citado, así como tampoco acudió a la reunión, celebrada en este Expediente, con el resto de comisiones y el IGN el 19 de octubre de 2017, en donde también consta que fue citado.

»Además, este Instituto entiende que son varias las circunstancias comunes que se dan en este expediente de deslinde y en el resuelto (en los



años 1964-67) entre los términos municipales de El Royo y Vinuesa en los Montes de `Santa Inés y Verdugal´ y de `Razón y Roñañuela´ como son:

»• En ambos casos se refieren a deslindes donde el ayuntamiento de Soria pretende tener jurisdicción sobre un territorio enclavado entre otros términos municipales.

»• En ambos casos se refieren a montes cuya propiedad, que no está en discusión, es de la comunidad de Soria y su tierra (actualmente Mancomunidad de los 150 Pueblos de la Tierra de Soria) pero cuya jurisdicción es el objeto del litigio.

»• En ambos casos todas las actas de deslinde existentes presentan contradicciones y una validez jurídica incompleta, que no permiten determinar claramente a quién pertenece la jurisdicción de los territorios cuestionados.

»• En ambos casos el término municipal de Soria queda muy alejado de las zonas en litigio (25 km en el caso de Vinuesa y El Royo y 37 km en el caso del Monte Toranzo).

»Por tanto, el IGN entiende que son aplicables las consideraciones realizadas por el Consejo de Estado en su dictamen de 13 de julio de 1967 y del Tribunal Supremo en la Sentencia de 23 de enero de 1969 respecto de la jurisdicción de los Montes de Santa Inés y Verdugal y de Razón y Roñañuela, en especial cuando expone:

»El Consejo de Estado, haciendo referencia a la existencia de jurisdicción en terrenos separados `... se produciría una situación contraria a la letra y al espíritu del art. 2 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades Locales, de 17 de mayo de 1952, que establece la presunción de que la jurisdicción municipal debe ejercerse sobre territorios continuos no admitiendo los enclaves jurisdiccionales de otros municipios más que cuando resultara plenamente probada la preexistencia de los mismos, lo que no ocurre en el presente caso´. En este sentido, esta justificación realizada en base al artículo 2 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades Locales de 17 de mayo de 1952 que establecía en su apartado 2 que `La jurisdicción municipal se ejercerá sobre territorios continuos, pero serán respetadas las situaciones de discontinuidad que estén reconocidas actualmente´, según criterio de este Instituto, puede aplicarse en la actualidad por su analogía con el artículo 3.1 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen



Local de Castilla y León que establece que 'El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias. Será continuo, sin perjuicio de las discontinuidades reconocidas actualmente'.

»El Tribunal Supremo, respecto de los términos municipales (establece que) '[...] significa indudablemente una fuerte presunción de que al término municipal corresponden los terrenos que se encuentran contenidos en aquél o colindantes con el resto del expresado término, debiendo el municipio que alegue poseer terrenos enclavados en otro término probarlo de manera inequívoca frente a la anterior y razonable presunción de la procedencia del ejercicio de la jurisdicción en terrenos continuos ...'.

Por los argumentos expuestos, el informe del IGN concluye lo siguiente:

"Según criterio del IGN, en este expediente, en el que la validez de todas las actas de deslinde aportadas ha sido puesta en entredicho, debe atenderse al ejercicio de la jurisdicción por parte de los municipios litigantes como establece la doctrina del Tribunal Supremo y subsidiariamente a la consideración de la continuidad de los términos municipales como reza el dictamen del Consejo de Estado de 13 de julio de 1967 y la sentencia de 23 de enero de 1969 del Tribunal Supremo.

»Revisada la documentación sobre los actos de jurisdicción presentada por todos los municipios litigantes, el IGN observa que el Ayuntamiento que con más antigüedad y continuidad en el tiempo ha demostrado el ejercicio de dicha jurisdicción ha sido Noviercas, por lo que, desde su punto de vista, debiera ser el ayuntamiento a quien le correspondería ejercerla una vez resuelto este Expediente.

»Una vez considerada que la jurisdicción del Monte Toranzo debería atribuirse al municipio de Noviercas, a la hora de asignar una geometría a la línea límite entre el Monte Toranzo y el resto de municipios pasaríamos a la aplicación de los criterios del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo descritos en el apartado 1.4 de este informe, y atenderíamos al primer deslinde practicado de conformidad por los ayuntamientos afectados que sería el que se materializa en las actas de deslinde de 1889 (ya no sería invalidante la incomparecencia de Soria, hubiera sido notificada o no), en el que, además, se considera la jurisdicción del Monte Toranzo perteneciente al Ayuntamiento de Noviercas. La geometría propuesta sería entonces la reflejada en el informe 'IGN_feb_2021'.



Por consiguiente, el primer informe del IGN de 14 de diciembre de 2018 concluyó que "el deslinde del año 1774 es un documento de jurisdicción y que en la actualidad se puede replantear sobre el terreno y, por lo tanto, en base a los criterios jurisprudenciales, la jurisdicción del M.U.P. número 178, denominado 'Monte Toranzo', le corresponde a la Ciudad de Soria y su Tierra". Sin embargo, el IGN, en su último informe de 10 de julio de 2024, cambia el criterio inicial y concreta que "analizado el deslinde de 1774 y la documentación del expediente, ninguno de los ayuntamientos afectados ha demostrado ser el heredero de la jurisdicción que pertenecería a la comunidad de 'Soria y su Tierra'; ni por que la hubiera obtenido por continuidad y proximidad de su término municipal (cumpliendo el Real Decreto de 31 de mayo de 1837), ni por que la hubiera obtenido por ser parte de la antigua comunidad de 'Soria y su Tierra'". Por ello, valora el conjunto de la prueba y estima que el Ayuntamiento que con más antigüedad y continuidad en el tiempo ha demostrado el ejercicio de la jurisdicción sobre el Monte Toranzo ha sido Noviercas.

Este Consejo considera conveniente precisar que, 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 (...)".

Asimismo, tal y como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009, el informe del ING es un informe preceptivo y no vinculante; la resolución administrativa que apruebe el deslinde puede apartarse del mismo con la debida justificación; y la presunción de objetividad de este tipo de informes se refiere a las afirmaciones técnicas en ellos contenidas siempre, claro está, que resulten correctas, no a la valoración jurídica correspondiente.

Una vez fijadas estas cuestiones, este Consejo estima que las dudas que se manifestaron en el Dictamen 394/2021 no se han resuelto por el informe emitido por el IGN el 10 de julio de 2024. En este sentido, el propio informe, tras realizar un detallado estudio de todos los documentos que obran en el expediente, reconoce tácitamente la complejidad del mismo y afirma que



para valorar la prevalencia del deslinde efectuado en 1774 (que es el documento de deslinde más antiguo) “necesitaría la opinión de una persona experta en cuestiones legales durante el siglo XIX que dictaminara si, a los efectos que nos ocupan en este expediente, ha sido efectiva la aplicación del Decreto nº 163 de 23 de mayo de 1812 por el que se crean los ayuntamientos constitucionales, así como el Real Decreto de 31 de mayo de 1837 por el que se extingue la Comunidad de Villa y Tierra de Soria entre otras, para así poder revisar, desde un punto de vista neutral, las afirmaciones que se hacen en las alegaciones de Noviercas”.

El citado informe del IGN plantea una serie de dudas que no han podido resolverse con la prueba que obra en el expediente y que son fundamentales para solventar el deslinde que nos ocupa. En concreto, señala que se desconoce lo siguiente:

“Si al crearse los Ayuntamientos Constitucionales, las tierras de los despoblados, como el Monte Toranzo, pasaron sistemáticamente a los ayuntamientos más próximos.

»Si al extinguirse la Comunidad de Villa y Tierra de `Soria y su Tierra´ la jurisdicción (que no la propiedad) que pudiera ostentar esta entidad, sobre los Montes de su propiedad pasa automáticamente a los municipios que se encuentran próximos a dichos montes”.

Este Consejo comparte esta incertidumbre y añade una cuestión previa, crucial para resolver el deslinde del Monte Toranzo, que no puede solucionarse a la vista de la extensa prueba que integra el expediente:

Así, debe determinarse si el deslinde de los términos de Ólvega, Arabiana, Camporredondo y Cueldegallinas con los de la Mancomunidad de Soria y su Tierra del año 1774 (folios 637 a 645 del expediente) atribuye la jurisdicción del Monte Toranzo a la Ciudad de Soria (como afirma el municipio de Soria) o a la institución “Ciudad de Soria y su Tierra”, también denominada Comunidad de Villa y Tierra de `Soria y su Tierra´ o `Soria y su Universidad´ (como afirma Noviercas).

En este sentido, el apeo y deslinde de Toranzo Arabiana (folio 640) contenido en el expresado deslinde del año 1774 señala al inicio “Borobia, dicho Arabiana y Cueldegallinas principio con la Ciudad de Soria por el término `Toranzo´ que a la letra es el siguiente (...)”. En consecuencia, una interpretación literal del citado documento podría concluir que el deslinde del



citado Monte Toranzo se realizó entre la Ciudad de Soria (y no entre la Ciudad de Soria y su Tierra) y los términos de Arabiana y Cueldegallinas. Ahora bien, a la hora de fijar los mojones el mencionado apeo y deslinde de Toranzo Arabiana en algunas ocasiones manifiesta que "lo que queda a la izquierda es la Ciudad de Soria y su Tierra" y en otras "que lo que queda a la izquierda es el término de la Ciudad de Soria".

En consecuencia, este Consejo no tiene los conocimientos técnicos suficientes para concluir si el citado apeo y deslinde de Toranzo Arabiana atribuye la jurisdicción del Monte Toranzo a la Ciudad de Soria o a la institución "Ciudad de Soria y su Tierra".

En el primero de los casos, esto es, en el supuesto de que se atribuya la jurisdicción del Monte Toranzo a la Ciudad de Soria no podría prosperar la solicitud del Ayuntamiento de Noviercas y la jurisdicción del Monte Toranzo correspondería al Ayuntamiento de Soria.

En el segundo de los supuestos, esto es, en el caso de que se considere que el deslinde efectuado en el año 1774 atribuye la jurisdicción del Monte Toranzo a la Ciudad de Soria y su Tierra, sería imprescindible resolver las dudas señaladas por el último informe del IGN. En particular, si por aplicación del Decreto nº 163 de 23 de mayo de 1812 (por el que se crean los ayuntamientos constitucionales) y por el Real Decreto de 31 de mayo de 1837 se extinguió la Comunidad de Villa y Tierra de Soria y, en caso afirmativo, quién fue el heredero de la jurisdicción que pertenecía a la comunidad de Soria y su Tierra.

Por tanto, resulta preciso que se aclaren todas estas cuestiones con un criterio histórico-jurídico fundado en el derecho local de los siglos XVIII y XIX, una vez que las cuestiones que se precisa dilucidar están suficientemente concretadas.

Conviene reiterar que, en materia de deslindes de términos municipales, la doctrina jurisprudencial ha sido uniforme a lo largo del tiempo y considera prevalentes los deslindes anteriores consentidos. En este supuesto, resulta acreditado que el documento de deslinde más antiguo es el apeo y deslinde de Toranzo Arabiana del año 1774 (incluido en el deslinde de los términos de Ólvega, Arabiana, Camporredondo y Cueldegallinas con los de la Mancomunidad de Soria y su Tierra) que se ejecutó sobre el terreno el 5 de agosto de 1774. Este documento es de jurisdicción. Por consiguiente, para valorar de forma adecuada el mismo es necesario que se solucionen las dudas expresadas antes de acudir a criterios supletorios, máxime cuando el resto de la prueba que obra



en el expediente presenta contradicciones y una validez jurídica incompleta, que no permite determinar claramente a quién pertenece la jurisdicción del territorio cuestionado.

III CONCLUSIONES

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

En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el expediente de deslinde para la delimitación del municipio de Noviercas con los de Borobia y Ólvega, en el que resulta afectado el municipio de Soria, todos ellos, pertenecientes a la provincia de Soria, en la zona correspondiente al límite del denominado "Monte Toranzo".

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