



Sr. Pérez Solano, Presidente en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero y Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de agosto de 2007, ha examinado el *expediente relativo al deslinde entre los términos municipales de xxxxx y xxxx1 pertenecientes a la provincia de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

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

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de julio de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 614/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

**Primero.-** El presente expediente se inicia mediante Acuerdo del Ayuntamiento de xxxx1, de fecha 29 de julio de 2003, por el que se nombra una comisión municipal para las operaciones de deslinde, dando traslado del mismo al Ayuntamiento de xxxxx. Por Acuerdo de 27 de diciembre de 2003, el Ayuntamiento de xxxxx nombra a su comisión municipal. Ambas comisiones se reúnen el día 3 de agosto de 2004, sin llegar a un acuerdo. En este estado de tramitación se remiten las actuaciones a la Consejería de Presidencia y



Administración Territorial, mediante Acuerdos de 30 de septiembre y 21 de octubre de 2004 adoptados, respectivamente, por los Ayuntamientos de xxxxx y xxxx1.

**Segundo.-** La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con fecha 7 de enero de 2005, solicita al Instituto Geográfico Nacional la emisión del preceptivo informe en el expediente de deslinde de los municipios de xxxxx y xxxx1.

**Tercero.-** El 22 de marzo 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, acordándose que el Instituto Geográfico Nacional realice los trabajos topográficos para la señalización de la línea jurisdiccional cuando las condiciones de acceso a la zona de trabajo lo permitan.

**Cuarto.-** Con fecha 28 de septiembre de 2006, se procede a celebrar una nueva reunión sin que hubiera acuerdo sobre los puntos 10 y 12 del cuaderno de campo correspondiente al Acta de Deslinde de 17 de julio de 1911, al oponerse la comisión del Ayuntamiento de xxxxx.

**Quinto.-** El día 13 de enero de 2007 tiene entrada en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informe del Instituto Geográfico Nacional, de fecha 22 de diciembre de 2006, en la que concluye que la línea límite entre ambos municipios es la descrita en el Acta de 17 de julio de 1911 y definida geométricamente en el cuaderno topográfico por los puntos 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 28 y 30, que corresponde a la margen derecha del río xxxx en ese año.

**Sexto.-** Mediante escritos de 15 de enero de 2007, la Dirección General de Administración Territorial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, remite informe del Instituto Geográfico Nacional, concediendo un plazo de 10 días a todos los Ayuntamientos y Entidades Locales Menores afectados, para presentar cuantos documentos y alegaciones estimen pertinentes.



**Séptimo.-** Con fecha 12 de febrero de 2007, registrado de entrada el 24 de febrero en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se presenta escrito de alegaciones del Ayuntamiento de xxxxx poniendo de manifiesto que los técnicos del Instituto Geográfico Nacional no localizaron un punto situado entre el límite del municipio de xxxxx, xxxx1 y la finca rústica denominada Dehesa de xxxx, por lo que se solicita que se realicen los trabajos de campo necesarios para localizar dicho punto y que no se adopte ningún acuerdo hasta que no se localicen todos los puntos.

**Octavo.-** Con fecha 17 de mayo se dicta propuesta de acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba el deslinde de los Términos Municipales de xxxxx y xxxx1 pertenecientes a la provincia de xxxxx.

**Noveno.-** El 9 de mayo de 2007, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial informa favorablemente sobre la propuesta de acuerdo 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.-** La competencia para resolver el expediente de deslinde corresponde a la Junta de Castilla y León, conforme al artículo 19 de la citada Ley 1/1998.

**3ª.-** En relación con el procedimiento, desde el punto de vista formal, se han observado todas las exigencias establecidas en el artículo 19 de la Ley 1/1998, el artículo 10 del texto refundido de Régimen Local y los artículos 17 a 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, textos normativos todos ellos citados con anterioridad.

Se ha cumplido el trámite del previo informe del Instituto Geográfico Nacional, previsto en los artículos 19.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, 10 del ya citado texto refundido de Régimen Local de 1986 y 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Dicho Instituto envió a la Administración Autonómica el preceptivo informe el 13 de enero de 2007, en el que se manifiesta que la línea límite entre ambos municipios es la descrita en el Acta de 17 de julio de 1911 y definida geométricamente en el cuaderno topográfico por los puntos 2, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 28 y 30, que corresponde a la margen derecha del río xxxx en ese año.

El requisito de la intervención del Consejo Consultivo de Castilla y León, exigido por las normas ya señaladas, se cumple con el dictamen que ahora se emite.

En relación con la función consultiva en los expedientes de deslinde, el Consejo de Estado ha señalado (Dictámenes 1.625/1993, de 3 de febrero de 1994, y 3/2000, de 24 de febrero, entre otros) que "La naturaleza misma de la operación pone en evidencia la importancia del juicio técnico y, desde la realidad de esta apreciación fáctica o técnica, la función del Consejo de Estado se proyecta más en el campo de las garantías que en el de las estimaciones técnicas, una vez apreciadas la regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos, a la luz de las divergencias entre los Municipios, plasmadas o resultantes de la confrontación crítica reflejada en las actas de las Comisiones de los Ayuntamientos en discordia (...)".



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

En todo caso y a los efectos procedimentales aquí examinados, se han cumplido con suficiencia todos los extremos necesarios tanto para ilustrar el criterio del presente dictamen, como para entender que ha sido satisfecha la legalidad procedimental aplicable.

4ª.- El municipio ejerce sus competencias sobre un territorio –elemento esencial–, dejando a salvo los supuestos en que, al amparo de una norma específica, se pueda exceder ese término. La fijación del 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 incluye 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 3.069/2002, de 30 de enero de 2003).

La normativa sobre deslinde jurisdiccional de términos municipales, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aparece configurada en la actualidad por el título III –compuesto de un único artículo, el 19– de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; el artículo 10 del texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; y los artículos 17 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio.

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

5ª.- El presente caso no trata de una discusión sobre amojonamiento, sino del supuesto de duda o confusión sobre la línea límite jurisdiccional entre dos términos municipales, que va a determinar el ejercicio de la competencia propia de la entidad local sobre su patrimonio. Este conflicto relativo a la demarcación entre municipios es, desde un punto de vista formal, un conflicto sobre deslinde entre ambos, razón por la cual ha de seguirse el procedimiento específico 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.

6ª.- Respecto al fondo de la cuestión planteada se trata ahora de resolver sobre la línea límite de jurisdicción entre los municipios de xxxxx y xxxx1, habida cuenta de la falta de conformidad manifestada en su día por ambos.

Según se infiere de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo y 15 de noviembre de



1928, 4 de junio de 1941, 30 de octubre de 1979, 26 de febrero de 1983 y 10 de diciembre de 1984, entre otras) y la doctrina del Consejo de Estado (por todos, Dictámenes 1.245/1993, 1.625/1993, 897/1999, 2.905/2002, y 1.264/2003), "la Administración, para resolver los expedientes de deslinde, ha de basarse, en primer lugar, en lo que resulte de deslindes anteriores practicados de conformidad con los municipios interesados, y sólo a falta de documentos comprensivos de deslindes anteriores deberán tenerse en cuenta aquellos otros documentos que, aun no siendo de deslinde, expresen de forma precisa la situación de los terrenos en cuestión y, por último, los que se refieran a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, además de las pruebas que contribuyan a formar juicio sobre la cuestión 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 SSTS de 26 de abril, 30 de mayo y 13 de diciembre de 1930 y 7 de marzo de 1932", estableciendo la doctrina de que, en materia de deslindes de términos municipales, hay que estar "en primer término a la línea que resulta de deslindes anteriores consentidos por los Ayuntamientos interesados", añadiendo que "los acuerdos administrativos firmes no caducan por el transcurso del tiempo".

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

Igualmente destaca que no habiendo prueba de título de jurisdicción concluyente a favor de ninguno de los Ayuntamientos, ni de posesión que



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

Asimismo, tal y como ha puesto de manifiesto este Consejo Consultivo, el deslinde es el procedimiento legalmente arbitrado para concretar la línea o líneas determinantes de los territorios municipales cuando, cualquiera que sea la razón o la circunstancia, aparezcan éstas confusas o controvertidas.

Dicho procedimiento está concebido y orientado, así, para llegar a un pronunciamiento que 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 las criterios técnicos (para lo que está prescrita la intervención del Instituto Geográfico Nacional) y a los criterios jurídicos (por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo), de modo que se fundamente consistentemente el final pronunciamiento declarativo.

En el expediente objeto de análisis ha quedado claro que existe un acta de deslinde jurisdiccional levantada con fecha 17 de julio de 1911, por el entonces Instituto Geográfico y Estadístico, en el que se fija de común acuerdo la línea límite y los mojones comunes a los términos municipales de xxxxx y la Comunidad de xxxx1 y su anejo de xxxxx2. Se reconocieron por los representantes dos mojones, el primero de ellos común a los términos municipales de xxxxx, Comunidad de xxxx1 y su anejo de xxxxx2 y de xxxxx3 en su anejo de xxxxx4. El segundo mojón es común a los términos municipales de xxxxx, Comunidad de xxxx1 y su anejo de xxxxx2 y de xxxxx9 en su anejo





de xxx10. Se reconoce así mismo la línea que los une, que sustancialmente va por la margen derecha del río xxxx. Se plasma el itinerario de línea en el correspondiente cuaderno de campo de fecha 31 de enero de 1912.

La referencia de xxxxx3 en su anejo de xxxxx4, debe entenderse en la actualidad como xxxxx5 en su anejo de xxxxx6, actuales denominaciones desde 1960 de las citadas entidades locales.

Sin embargo, en las sucesivas reuniones que se han celebrado, no existe acuerdo entre los Ayuntamientos en cuanto a la transposición sobre el terreno de los mojones establecidos en el Acta de 17 de julio de 1911, oponiéndose el Ayuntamiento de xxxxx a los trabajos presentados por el Instituto Geográfico Nacional, oposición que reitera en fase de alegaciones sin hacer una propuesta concreta de línea límite ni aportar documentación alguna que justifique su posición.

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

A los efectos de concretar la línea límite entre los municipios de xxxxx y xxxx1, hay que tener en cuenta la especialización y objetividad reiteradamente reconocidas al Instituto Geográfico Nacional por la Jurisprudencia y los Dictámenes del Consejo de Estado y de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, por lo que su informe es determinante en la resolución del expediente, máxime cuando el Ayuntamiento que se opone se limita a poner de manifiesto su oposición a los trabajos realizados sin proponer en ningún momento la transposición en el campo de la línea límite que considera técnicamente correcta.

Por tanto y 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 xxxx1, pertenecientes a la provincia de xxxxx, según lo dispuesto en el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional de fecha 22 de diciembre de 2006, en el que señala que el mojón 1 es común a los términos municipales de xxxxx,



xxxx1 (en su anejo de xxxxx7) y de xxxxx5 (en su anejo de xxxxx6); y el mojón 2 es común a los términos municipales de xxxxx, xxxx1 (en su anejo de xxxxx8) y xxxxx9 (en su anejo de xxx10).

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede aprobar la propuesta de Acuerdo formulada por la Dirección General de Administración Territorial, fijando la línea límite entre los términos municipales de xxxxx y xxxx1, pertenecientes a la provincia de xxxxx, según lo dispuesto en el informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional de fecha 22 de diciembre de 2006.

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