



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 193/2009

(Sección 1ª)

La Laguna, a 4 de mayo de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *demarcación territorial de los términos municipales de Agüimes y Santa Lucía de Tirajana (EXP. 561/2008 DT)**.

FUNDAMENTOS

I

Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria, al amparo del art. 11.1.D.f) en relación con el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen sobre la propuesta de deslinde de los términos municipales de Agüimes y Santa Lucía de Tirajana.

La normativa reguladora de la materia que nos ocupa viene constituida por el art. 10, de carácter básico, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto 781/1986, de 18 de abril (TRRL), y arts. 17 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDT).

En el ámbito de la legislación autonómica, la Ley 14/1990, de 28 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, transfiere a las islas, en su ámbito territorial respectivo, las competencias administrativas en materia, entre otras, de alteración de términos municipales [disposición adicional primera.a)]. Esta transferencia ha sido operada por medio del Decreto 154/1994, de 21 de julio, que en su art. 2.A.1.g) incluye específicamente el deslinde de términos municipales.

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

II¹**III**

1. El Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local establece en su art. 10 que las cuestiones que se susciten entre Municipios sobre deslinde de sus términos municipales serán resueltas por la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe del Instituto Geográfico Nacional y Dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella, si existiere o, en su defecto, del Consejo de Estado.

Los arts. 17 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial establecen el procedimiento a seguir, que varía en función de que los Ayuntamientos afectados alcancen o no un acuerdo sobre el deslinde practicado.

Como ha señalado el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1245 y 1625/1993, "el deslinde puede resultar de la convergencia entre los Ayuntamientos en cuanto a la manera de apreciar el sitio por donde deba pasar la línea divisoria o en el que hayan de colocarse los hitos o mojones, esto es, de un procedimiento propiamente convencional, resultado de la coincidencia de las Comisiones de cada uno de los Ayuntamientos afectados por la demarcación, deslinde y amojonamiento. Pero la operación por la cual se determinan los límites materiales del territorio municipal puede conducir a una divergencia irreductible por la vía del acuerdo entre los Ayuntamientos afectados. En tal hipótesis, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las entidades Locales remite la decisión a la Comunidad Autónoma, previa actuación técnica encomendada al ingeniero o ingenieros que designe el Instituto Geográfico Nacional, el informe de este mismo Instituto y el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de las Comunidades Autónomas, si existiere". En este mismo sentido se pronuncia igualmente el Consejo de Estado en su Dictamen 540/1999.

De conformidad con lo previsto en el citado Reglamento de Población y Demarcación Territorial, para la demarcación, amojonamiento y deslinde de los términos municipales cada uno de los Ayuntamientos a quien afecte la línea divisoria nombrará una Comisión compuesta por el Alcalde y tres Concejales los cuales, con el Secretario de la Corporación y el perito que designe el Ayuntamiento, verificarán la operación de que se trate. A este acto asistirán únicamente, por cada Municipio, dos personas que por su avanzada edad y acreditado juicio puedan justificar el sitio en

¹ Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

que estuvieron los mojones o señales divisorias, los propietarios de los terrenos que haya de atravesar el deslinde y las fuerzas de seguridad encargadas de mantener el orden (art. 17).

Si hubiera conformidad en la fijación de la línea límite, las Comisiones designadas por los Ayuntamientos interesados levantarán acta conjunta que lo acredite, procederán de común acuerdo a la colocación de los hitos o mojones que señalen los límites y remitirán copia de dicha acta a la Comunidad Autónoma correspondiente y al Instituto Geográfico Nacional (art. 21 RPDT). Con carácter previo a la remisión del acta a que se refiere el art. 21, la delimitación efectuada habrá de ser aprobada por los Plenos de cada uno de los Ayuntamientos afectados con la mayoría requerida por el art. 47.2.c) LRBRL.

En cambio, en caso de no alcanzarse esta conformidad, el deslinde será resuelto por la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe del Instituto Geográfico Nacional y Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico, si existiera (art. 24 RPDT). En estos casos, cada Comisión de las previstas en el art. 17 RPDT levantará acta por separado, en las que harán constar todos los datos, antecedentes y detalles que estime necesarios para justificar su apreciación (art. 18.1 RPDT). Estas actas habrán de ser remitidas a la Comunidad Autónoma, quien continuará la tramitación del procedimiento hasta su resolución.

2. En el presente caso, el deslinde se ha practicado de común acuerdo por los Ayuntamientos afectados, firmando ambas Comisiones el acta de aclaración de linderos a que se ha hecho referencia en los antecedentes.

Las Comisiones, además, han estado compuestas en la forma reglamentariamente prevista y, según consta en la propia acta, se han citado a los propietarios de los terrenos afectados, dándose, por lo tanto cumplimiento a las exigencias reglamentarias.

Consta además en el expediente inicialmente remitido a este Consejo que por parte del Pleno del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana se procedió en sesión de 6 de junio de 2001 a la aprobación del deslinde en los términos expresados en el acta con la mayoría requerida por el art. 47 LRBRL. No se aportó sin embargo la ratificación del acta por el Pleno del Ayuntamiento de Agüimes, si bien los diversos informes aluden a la aprobación por ambos Ayuntamientos. Por ello, la Sección I de este Consejo, como ya se ha señalado, solicitó a la Administración actuante la remisión de este Acuerdo del Ayuntamiento de Agüimes, al considerarlo un

documento esencial puesto que la aprobación del deslinde con la mayoría requerida por el art. 47.2 LRBRL constituye un requisito imprescindible para que pueda considerarse alcanzado el acuerdo entre ambos Ayuntamientos, requisito cuya carencia determinaría que habría de seguirse el procedimiento previsto en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial para los casos en los que existan divergencias entre las Corporaciones afectadas (en este sentido, Dictamen del Consejo de Estado 540/1999).

En la documentación remitida a solicitud de este Consejo se ha incorporado la certificación del Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Agüimes, adoptado en sesión de 23 de julio de 2001 con la mayoría legalmente exigida.

Consta pues fehacientemente en el expediente que ambas Corporaciones afectadas han manifestado su acuerdo al deslinde tal como se ha procedido a su delimitación a través del acta de aclaración de linderos de 26 de abril de 2001.

Sin perjuicio de lo que más adelante se señalará acerca de la adecuación de la utilización del procedimiento de deslinde, procede resaltar ahora que las Administraciones implicadas no han tenido en cuenta que, ante la circunstancia de que se trata de deslinde practicado de común acuerdo, lo procedente hubiese sido que se siguiesen los trámites previstos en el art. 21 RPDT, que consisten en la remisión de copia de dicha acta, previa la citada aprobación por cada una de las Corporaciones implicadas, a la Comunidad Autónoma correspondiente (en este caso, al Cabildo Insular en virtud de la transferencia efectuada por la Ley 14/1990) y al Instituto Geográfico Nacional, dando igualmente conocimiento a la Administración del Estado a los efectos de su inscripción en el Registro de Entidades Locales (art. 22). En particular, se trata éste de un procedimiento en el que no se prevé la intervención del correspondiente Organismo consultivo, prevista únicamente, como ha señalado el Consejo de Estado en los Dictámenes antes citados, para el supuesto en que existan divergencias entre los Ayuntamientos afectados.

Se ha seguido en cambio la tramitación procedimental prevista precisamente para los señalados supuestos en los que existan tales divergencias y que incluye, entre otras actuaciones, el previo informe del Instituto Geográfico Nacional, el Dictamen de este Consejo y la posterior aprobación del deslinde por el correspondiente órgano del Cabildo Insular.

3. Los relatados antecedentes suscitan sin embargo la cuestión de la adecuación jurídica del procedimiento tramitado.

Como se ha relatado, se ha llevado a cabo un procedimiento de deslinde de los dos términos municipales afectados, alcanzando finalmente los Ayuntamientos un acuerdo plasmado en el acta de aclaración de linderos suscrita el 26 de abril de 2001. No obstante, de los informes técnicos emitidos con posterioridad parece resultar que la delimitación efectuada no sólo no se encuentra avalada ni justificada por la documentación obrante en el expediente, sino que el término municipal de Agüimes invade el Municipio de Santa Lucía en unos 160 metros (informe técnico de 2 de abril de 2003).

Además, según señala el Área de Cooperación Institucional, la solución planteada por los Ayuntamientos implicados con fecha 19 de junio de 2001 (fecha de entrada en el Registro de la Corporación Insular de la documentación relativa al acta de aclaración de deslinde de 26 de abril de 2001) supone el abandono de la proclamada con fecha 19 de junio de 1996, si bien tal pretensión se remonta, de acuerdo con los datos obrantes en el expediente, al día 17 de diciembre de 1993, fecha del primer Acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Santa Lucía en sesión extraordinaria. Este Acuerdo es el relativo a la aprobación provisional de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias en el sector de Balos, adoptado en la consideración de que la zona objeto de la modificación formaba parte de su territorio.

Todo ello parece implicar que en el Acuerdo alcanzado por ambos Ayuntamientos el 26 de abril de 2001 se ha plasmado el contenido del Convenio por ellos suscrito con fecha 1 de junio de 1994, en el que estipularon que, sin hacer dejación de los derechos territoriales que puedan corresponder a ambos Municipios, el Ayuntamiento de Agüimes cedía al de Santa Lucía la zona afectada por la modificación puntual y a su vez este último cedía al primero el lugar conocido como Barranco de Majadeciega.

Si ello es así, no se trata de un procedimiento de deslinde, sino de una alteración de los respectivos términos municipales en el que cada Municipio segrega una parte de su territorio que pasa a integrarse en el territorio del otro, con la consecuencia de que por parte de las Administraciones actuantes se ha tramitado un procedimiento para una finalidad distinta a la legalmente prevista.

Esta es la razón que justificó que por parte de este Organismo se solicitara informe técnico complementario en relación con el contenido del Convenio suscrito por los dos Ayuntamientos afectados el 1 de junio de 1994, de cesión de terrenos entre ambos, en orden a acreditar que el deslinde que ahora se pretende practicar no se trata de un supuesto similar y no implica por ello la efectiva alteración de los

respectivos términos municipales producida por eventuales cesiones territoriales. Sin embargo, entre la documentación remitida no consta el informe solicitado.

4. En relación con los términos municipales, la Jurisprudencia distingue entre los expedientes de deslinde, que por su propia naturaleza son actos meramente declarativos de una situación preexistente, y los de alteración de términos municipales, en los que se pretende justamente modificar los términos municipales ya deslindados, por motivos de interés público (STS de 9 de abril de 2008 y las que en ella se citan). De esta distinción, por lo demás legalmente prevista, resulta la inadecuación de la utilización del procedimiento de deslinde para una finalidad distinta a la que legalmente tiene atribuida, que no es otra que “señalar y distinguir la linde” (Dictamen del Consejo de Estado 2692/2000), esto es, concretar la línea geométrica determinante de los territorios municipales.

El expediente de deslinde no se dirige pues a alterar el territorio municipal sino a concretar la línea divisoria entre dos o más Municipios. Esta finalidad además no se puede eludir por medio de la común voluntad de las Corporaciones municipales mediante una nueva fijación de los límites territoriales. En este sentido, el art. 19 RPDT consagra el principio de inamovilidad de los límites territoriales ya establecidos, de modo que “cuando los Ayuntamientos interesados estén conformes con los límites existentes en la actualidad o que se fijen en el futuro, cualquiera que sean las fechas de las actas en que hubieran quedado establecidos, no procederá nueva fijación, salvo casos excepcionales en que documentalmente se justifiquen de forma fehaciente errores materiales o vicios del procedimiento en la delimitación anterior”.

De forma constante, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sostenido que los deslindes consignados en un documento público no pueden modificarse por un nuevo deslinde y no pueden suscitarse controversias sobre los límites de los territorios municipales cuando aquellos han sido fijados y reconocidos de común acuerdo entre los representantes de los municipios interesados. Establece igualmente que en los deslindes de términos municipales deben tomarse, ante todo, en consideración los documentos que se contraigan a deslindes anteriores realizados con la conformidad de las partes interesadas y, en defecto de esa conformidad, con los elementos de prueba que justifiquen el continuado ejercicio de jurisdicción sobre la zona en litigio.

En el presente caso, consta acta de deslinde entre ambos Municipios de 17 de junio de 1890, ratificada y aclarada por las Comisiones de deslinde de ambos

Municipios en acta de fecha 9 de marzo de 1947, por lo que el deslinde está fijado por lo preceptuado en las mismas, sin que por consiguiente proceda, por medio de una nueva acta de aclaración, la modificación de los territorios de los respectivos términos municipales, máxime cuando en el expediente no se ha justificado documentalmente que en la delimitación acordada por ambas Corporaciones en aquellas fechas se hubiera incurrido en errores materiales o vicios del procedimiento, que es lo que constituye el presupuesto habilitante para proceder a una nueva delimitación, de acuerdo con lo previsto en el art. 19 RPDT.

Por lo demás, tampoco de la documentación obrante en el expediente se extrae sin lugar a dudas que el objeto del procedimiento iniciado haya sido el deslinde y no la alteración del término municipal.

A estos efectos, si ésta última ha sido la pretensión de los Ayuntamientos afectados, procedería la tramitación de un procedimiento de alteración de los términos municipales, en el que habría de determinarse la concurrencia, tanto de orden procedimental como sustantivo, de los requisitos legalmente previstos [arts. 3.1.d), 7 y 9 TRRL y arts. 2, 7 y 9 y siguientes RPDT].

CONCLUSIONES

1. En el expediente no se ha justificado que en el deslinde acordado en su día por ambas Administraciones locales actuantes se hubiera incurrido en errores materiales o vicios procedimentales que justifiquen una nueva delimitación de los términos municipales, ni, en particular, se ha aportado informe de técnico competente en la materia respecto al precedente deslinde entre los respectivos Municipios.

2. A la vista de la documentación disponible, la operación a realizar no parece distinta de la que, en su día, se pretendió efectuar, suponiendo una doble alteración, si bien que consensuada, de los términos municipales, actuación que no procede efectuar mediante el procedimiento de deslinde y que ha de cumplir las concretas exigencias legales al efecto por parte de las Administraciones interesadas.