

Deslinde de los bienes municipales

SUMARIO.—I. Exposición.—II. El deslinde: *a)* Definición; *b)* Clasificación; *c)* Promoción; *d)* Nacimiento; *e)* Autoridad a quien corresponde acordarlo.—III. Práctica de los deslindes: 1. Por procedimientos administrativos. A) De bienes catalogados como montes públicos. *a)* Declaración; *b)* Tramitación del expediente; *c)* Operaciones técnicas; *d)* Reclamaciones y recursos. B) De los demás bienes municipales. *a)* Promoción; *a')* Por la Administración municipal; *b')* Por los interesados; *b)* Expediente; la memoria previa. Calificación de títulos; *c)* Medios económicos para atender al deslinde; *d)* Operaciones técnicas; *e)* Reclamaciones y recursos. 2. Procedimiento civil; regulación en la Ley de Enjuiciamiento civil.—IV. Cuestiones de competencia.

I. EXPOSICIÓN

Para completar las disposiciones del capítulo VI, del título IV, del libro I de la Ley de Régimen local, ha entendido el legislador era preciso dotar a las Corporaciones locales de ciertas medidas legales para que éstas puedan lograr poner fin, por procedimientos rápidos y precisos, a la expoliación que, como una consecuencia del estado de hecho producido por las leyes desamortizadoras, había menguado hasta reducirlo a su más mínima expresión, el patrimonio de tantas de ellas, y para lo que se han consignado en el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, de 27 de mayo de 1955, las disposiciones de la sección tercera del capítulo III, título I, que suponen un indudable acierto, pero que en nuestro entender, sin duda por haber tenido demasiado presente la legislación

reguladora de los deslindes de montes públicos, dejan sin resolver una serie de cuestiones de la mayor importancia.

Si el deslinde administrativo de montes públicos ha merecido, por parte de los administrativistas, detenida atención (1), y se han encontrado en sus normas reguladoras importantes lagunas, algunas salvadas por la jurisprudencia interpretativa, otras no, debe esta nueva regulación de un procedimiento administrativo de deslinde para los bienes municipales, que no sean montes públicos, ser objeto de una adecuada aplicación, y que este acertado medio que el Reglamento de Bienes ha puesto en sus manos no sea en la práctica una fuente inagotable de litigios que dé lugar a una jurisprudencia casuística y contradictoria, que más que remedio sería causa de serio confusionismo.

Hemos querido aportar la experiencia que nos da nuestra afición por el estudio de estos problemas, y a continuación, si no con el detenimiento que nos gustaría, vamos a pretender encontrar soluciones para resolver los problemas que en la práctica, desde ahora podemos profetizar, van a producirse.

II. EL DESLINDE

El deslinde en Derecho administrativo, en nuestro Derecho administrativo, ha adquirido una enorme importancia, y es ello porque, como dice Serrano Guirado (2), «... la mayoría de las contiendas entre la Administración y los administrados, en este orden de relaciones, se originan cuando por aquélla se proceda al deslinde de los montes públicos, ejerciendo facultades que le concede el ordenamiento jurídico. Ello se explica por los intereses que entran

(1) Los trabajos de GUAITA, Aurelio, *Régimen jurídico-administrativo de los Montes*; SERRANO GUIRADO, Enrique, *Procedimiento administrativo en los deslindes de Montes públicos*, «Revista de Administración Pública», núm. 2, Madrid, 1951; MALLOL GARCÍA, José, *El deslinde de bienes de las Entidades Locales*, REV. DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 83, Madrid, 1955; MARTÍN RETORTILLO, *Cuestiones jurídico fiscales sobre los montes de los pueblos*, Barcelona. Mi trabajo sobre *El principio de legalidad en los deslindes administrativos de montes públicos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1954, págs. 911-929.

(2) Loc. citada, pág. 109.

en juego ; la peculiaridad física del objeto que se ha de deslindar y la dificultad que presenta para la determinación exacta de sus límites», a la que don Jerónimo González (3) llamaba falta de paralelismo entre la finca registral y la realidad física del inmueble, y, continúa Serrano Guirado, «las condiciones de los títulos de propiedad y posesión ; la consideración de los montes como bienes patrimoniales, aunque sujetos a un régimen especial ; y las circunstancias de hecho y de derecho, por las que ha pasado esta riqueza pública, entre otras causas». De aquí la necesidad prevista por el legislador (4) de un inmediato deslinde y amojonamiento en lo referente a los montes públicos.

Si traspasamos al campo de las Entidades locales todo lo dicho para los montes públicos, veremos su total identificación. Ha sido preciso el transcurso de un largo período de tiempo en el que la propiedad municipal fué dejando sus más apetecibles bienes en poder de los particulares, sin duda por creerlos amparados de la apetencia que los bienes desamortizados provocaron en una serie de gentes atentas a apoderarse de lo escasamente defendido, por las disposiciones del Estatuto municipal (5), para que la beneficiosa reforma de los legisladores de 1950 plasme en las medidas del Reglamento de Bienes a que hemos hecho mención. Se ha dado un importante paso que reportará beneficiosas consecuencias.

a) *Definición.*—Deslindar es establecer los límites de las cosas y su contenido rebasa lo puramente material. Si es cierto que corrientemente se habla de deslindar, refiriéndose a objetos con consistencia física, también es muy corriente emplear como término dialéctico el de «deslindar campos», «deslindar ideas» y hasta

(3) *Sobre la inscripción de Montes públicos*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», Madrid, abril 1925, pág. 277. Este trabajo dió lugar a una interesante polémica al contradecir los puntos de vista que ALCALÁ ZAMORA había sostenido en la misma Revista, págs. 161-169, del mismo año.

(4) Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, art. 7, y disposiciones posteriores que aparecen citadas en el correspondiente lugar del texto.

(5) Entendieron los legisladores del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, que al establecer el art. 5, del mismo, la derogación de las leyes desamortizadoras en cuanto a los bienes municipales, quedaban éstos amparados contra el ansia de enajenación de los bienes públicos producida como consecuencia de aquéllas.

«deslindar conductas y conceptos», con lo que podemos decir, en términos más amplios, que deslindar es señalamiento de su extensión, tanto a un objeto como a una idea, y por ello, cuando encontramos dos objetos que hemos de deslindar, el deslinde no será otra cosa que la fijación de los límites materiales de cada uno de ellos, para su debida determinación. Así lo indica el profesor Castán (6), para el que «el deslinde es la operación por la cual se fijan los límites materiales de una finca», estableciendo un paralelismo, cuando no identidad, de los conceptos deslinde y deslindar.

Podríamos decir, sin intentar privarla de su contenido jurídico, que la anterior definición, puesto que la enunciada por Castán es admitida por nosotros, tiene un sentido gramatical, y si en este trabajo intentamos dar una definición más exacta del deslinde de bienes municipales, tendremos que traer aquí aquellas definiciones que nos orienten respecto a las operaciones a practicar en la determinación de los límites de cada uno de ellos.

Rehuyen los administrativistas dar una definición de deslinde, sin duda, porque su concepto se les presenta lo suficientemente claro, o por entender que en el deslinde lo que interesa, más que definir, es ordenar los medios precisos para los fines que tal operación se propone. Así vemos que especialistas, como Guaita (7), nos dicen: *Mediante el deslinde se define con contornos precisos y provisionales la posesión de los montes*; y Serrano Guirado (8): *El deslinde tiene por objetivos principales la delimitación del monte público a que se refiere, y la declaración de la posesión de hecho sobre el mismo...* En estas definiciones se atiende, como antes hemos indicado, a los fines del deslinde, a sus objetivos, más que a la construcción de su concepto, expresándose en este sentido Fernández Velasco (9), para quien *el deslinde es un verdadero acto jurisdiccional*, y según Guaita (10), idéntica sería la opinión de

(6) CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil común y foral*. Madrid, 1939.

(7) *Régimen jurídico-administrativo de los Montes*, pág. 59.

(8) Loc. citada, pág. 111.

(9) *Derecho administrativo*. Madrid, 1933.

(10) Obra citada, pág. 60.

Villar Romero (11), si enjuiciara la cuestión, dado que para él la Administración, en lo que corrientemente se entiende por vía gubernativa, actúa de modo jurisdiccional, declarando derechos (*iuris dicere*), y tal actividad es auténticamente jurisdiccional, y de cuya opinión disiente Guaita, aunque ha sido defendida por Ballbé (12).

Entendemos que el intento más logrado de dar una definición del deslinde, refiriéndonos al de montes públicos, nos ha sido suministrado por la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1935 (13): «Los deslindes de montes de utilidad pública no son otra cosa que *operaciones técnicas de comprobación y de rectificación, si procediere, de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, sin que en ningún caso pueda convertirse en juicio acerca de los derechos que se aleguen*».

Su acierto ha tenido eco en la definición que el artículo 45 del Reglamento de Bienes establece: *El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas*. Si bien, volviendo por sus fueros la indiscutible influencia de los preceptos del título II del Reglamento de Montes, de 17 de mayo de 1865, y de la jurisprudencia interpretativa de los mismos, hacen añadir: *Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma, cuyo mandato está de acuerdo con las definiciones indicadas de Guaita (14) y Serrano Guirado (15), seguidoras de la clara corriente jurisprudencial*.

b) *Clasificación*.—Después de la aparición del Reglamento de Bienes, el deslinde de los bienes municipales sólo puede ser de dos clases. Por el procedimiento administrativo determinado para los montes públicos catalogados (16), cuando se trata de bienes

(11) *Derecho procesal administrativo*, 2.^a ed. Madrid, 1933, cap. I.

(12) *La esencia del proceso*. «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1947.

(13) *Repertorio de Jurisprudencia de ARANZADI*. Pamplona, 1935

(14) Obra y pág. citadas.

(15) Obra y pág. citadas.

(16) Artículos 17 al 46 del Reglamento de 17 de mayo de 1865, con las modifi-

de esta clase pertenecientes a la Entidad municipal, y, por el establecido en los artículos 47 a 54 del mismo, cuando los bienes sean de cualquier clase, naturaleza o características, y no tuvieren la condición de montes de utilidad pública.

Ello plantea una importante cuestión. ¿Quiere decir el mandato del párrafo 2 del artículo 46, en que así se dispone, debe excluirse la competencia de la jurisdicción ordinaria en el caso de que por un particular colindante, o aun por la propia Entidad, se acuda al procedimiento civil y voluntario de deslinde? Conviene distinguir.

En los bienes considerados como montes de utilidad pública, desde luego. Quiso el legislador, en los oportunos preceptos (17), atribuir la competencia a la Administración, y así lo ratifica el párrafo 1 del artículo 46 del Reglamento de Bienes. No cabe, por tanto, la discusión. En los restantes, depende de la posición pasiva o activa, en cuanto a la legitimación en el deslinde, que adopte la Administración municipal en cada caso. Entendemos que a pesar de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 44 del Reglamento de Bienes, pueden los particulares acudir a los Tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria, pidiendo, a tenor del artículo 2.061 de la Ley de Enjuiciamiento civil, el deslinde y amojonamiento de un terreno, y la Entidad municipal propietaria de los bienes colindantes con el que se pretende deslindar debe acudir a él, sin perjuicio de hacer uso del derecho que le confiere el artículo 2.070 (18), en el caso de considerar que tal deslinde puede ser causa de perjuicio para los intereses de la misma, y sin que la persona o personas que en nombre de la Entidad acudan al deslinde puedan hacer concesiones cuando existan o se susciten dudas referentes a la posesión del inmueble en poder de la Enti-

caciones establecidas por el Decreto de 1 de febrero de 1901, y las del Decreto de 17 de octubre de 1925, para los montes de los pueblos.

(17) Aparte de las citadas en el anterior, la R. O. de 1 de julio de 1905, y las de 11 de enero de 1928 y 14 de febrero de 1930.

(18) El de oponerse a la práctica del deslinde en la parte confinante con la finca de su propiedad, sin perjuicio de la reserva de acciones para el declarativo ordinario que el promotor del deslinde crea le asisten contra el que se negó a la práctica de aquél.

dad. Por esto hemos distinguido entre la posición pasiva o activa de la Administración municipal, porque así como creemos factible la asistencia a estos actos en los que la Administración se legitima pasivamente, no puede admitirse que luego del terminante mandato reglamentario se permita a ésta promover un procedimiento civil, gozando del privilegio de ejecutar sus propios deslindes, que le otorga el Reglamento de Bienes. Sin embargo, a los particulares interesados en el deslinde de cualquier finca colindante con bienes municipales, merece, hasta ahora, mucha mayor garantía el procedimiento de jurisdicción voluntaria que el realizado por la Administración. A formar este juicio, no ha sido extraño el excesivo celo de los funcionarios encargados de llevar a cabo las operaciones técnicas de medición que, como decíamos en otro lugar (19), se atribuyeron funciones que las disposiciones legales (20) asignaron a los que creían capacitados para ello.

c) *Promoción.*—Al establecer el artículo 7.º de la Ley de Montes, de 24 de mayo de 1863, la inmediata necesidad del deslinde y amojonamiento de todos los bienes públicos por cuenta de sus respectivos dueños, y con la entrada en vigor del Reglamento de 17 de mayo de 1865, y los Decretos de 1 de febrero de 1901, Reales Ordenes de 1 de julio de 1905 y 11 de enero de 1928, quedó perfectamente configurada la competencia sobre la promoción de los deslindes. Un monte puede ser declarado en estado de deslinde de dos formas. De oficio, por el Distrito Forestal correspondiente, y a petición de parte interesada, entendiéndose por parte interesada al particular o Corporación, propietarios de la finca que se pretende deslindar. Podemos, por tanto, afirmar que son parte legítima, para promover el deslinde de un monte, el propietario del

(19) En nuestro trabajo *El principio de legalidad...*, ya citado.

(20) Dice la disposición primera de la Real Orden de 11 de enero de 1928: «A los Abogados del Estado adscritos a las Delegaciones de Hacienda, corresponde el examen, calificación e información respecto a la validez y eficacia de los documentos administrativos y títulos de carácter civil que presenten los interesados o en poder de la Administración, en justificación de los derechos alegados al practicarse los deslindes administrativos de los montes de utilidad pública, tanto de los que efectúe la Administración forestal directamente como de los que realicen los Ayuntamientos por sí en cuanto a sus montes».

mismo y los particulares colindantes con él, propietarios de enclaves situados dentro de su perímetro (21).

En el nuevo procedimiento de deslinde administrativo establecido en el Reglamento de Bienes pueden, igualmente, promover el deslinde la Corporación local interesada y los particulares dueños de terrenos colindantes o enclaves dentro de aquéllos (22).

Como en los lugares pertinentes al estudiar cada uno de los procedimientos, el del Reglamento de Montes y el del Reglamento de Bienes, hemos de referirnos a la declaración de deslinde, dejamos para entonces el estudiar a quién corresponde tal atribución.

d) *Nacimiento*.—Aparece el deslinde, como afirma Serrano Guirado (23), por el propósito del legislador, que no fué otro que el de su defensa frente a las posibles y frecuentes usurpaciones de los particulares. Sin embargo, dicho propósito no tuvo el fin apetecido, ya que no logró evitar los numerosos litigios promovidos, ni mucho menos sustraer al patrimonio público forestal de los males que con el deslinde se pretendían remediar. En nuestra tesis doctoral (24) señalábamos, entre las medidas a adoptar para reivindicar el patrimonio municipal y para conservación del existente, la inscripción obligatoria de los bienes municipales en el Registro de la Propiedad, y en otro lugar, e insistiendo en tal opinión, recordamos la polémica tradicional sostenida entre Jerónimo González (25), por una parte, apoyado por García Ormaechea (26), y Alcalá Zamora (27), por otra, sobre la necesidad o no de inscripción de dichos bienes, siendo opinión del último citado que el

(21) Así lo determina el párrafo 2 del art. 44 del Reglamento de Bienes.

(22) Estas disposiciones están tomadas del Decreto de 17 de octubre de 1925.

(23) Obra citada, pág. 110.

(24) *Aportaciones para el estudio de un régimen jurídico de protección de los bienes propiedad de las Entidades municipales*, aún inédita.

(25) GONZÁLEZ, Jerónimo, trabajo citado, págs. 275-278.

(26) GARCÍA ORMAECHEA, Rafael, *El Catálogo de Montes públicos y el Registro de la Propiedad*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1926, páginas 122-28, tomo 149.

(27) ALCALÁ ZAMORA Y TORRES, Niceto, *La inscripción de los Montes públicos en el Registro de la Propiedad*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1925. I, págs. 161-69, y mismo autor y Revista, págs. 401-6, *Algo más sobre la inscripción de los Montes*.

único remedio para salvaguardar el patrimonio forestal amenazado estaba en su inscripción registral y no en lo que llamaba *estado crónico de deslinde* (28).

En el Reglamento de Bienes se siguen las normas de la legislación apuntada, y las del Decreto de 17 de octubre de 1925, al que se dió el nombre de *Instrucciones para el régimen de los montes de los pueblos*.

e). *Autoridad a quien corresponde acordarlo*.—Establecidos los dos procedimientos, nos toca ahora estudiar a quién corresponde acordar la práctica del deslinde. Si respecto a la promoción hemos establecido el distinguo entre los montes de utilidad pública municipales y los restantes bienes, aquí hemos de llegar a idéntica distinción. Hemos dicho que, respecto a los montes públicos catalogados, el deslinde puede promoverse de oficio por la Entidad propietaria o por los particulares dueños de fincas colindantes o enclavadas; pues bien, cualquiera que sea el promotor del deslinde en esta clase de bienes, el acuerdo para su práctica corresponde a la Administración, que lo ejerce por medio del Jefe del Distrito Forestal correspondiente.

Cuando se trate de cualquier otra clase de bienes municipales, veamos a quién corresponde acordar el deslinde. El artículo 44 del Reglamento de Bienes determina: *Las Corporaciones locales tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde...*, y el artículo 47, *el expediente se iniciará mediante acuerdo y...* Del primero de los artículos citados parece deducirse que es a la Corporación, dándole un sentido de órgano deliberante, a quien corresponde el acuerdo, ya que *de acuerdo* habla el artículo 47. Ahora bien, el que el Reglamento de Bienes hable de acuerdo, no quiere decir que necesariamente tenga que adoptarse por el pleno de la Corporación o por su Comisión permanente, pues en nuestra opinión, a quien corresponde adoptar tal acuerdo es al Alcalde.

Decimos que la adopción del acuerdo corresponde al Alcalde, al que hemos de considerar como órgano gestor, porque aparte de serle así conferido como jefe de la Administración municipal,

(28) Trabajos citados de ALCALÁ ZAMORA.

por la Ley de Régimen local, como encargado de ejercitar todas las facultades de administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente, y las que éstos le deleguen (29), lo es porque específicamente entre las atribuciones que, como consecuencia de lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley de Régimen local, le señala el número 10 del artículo 121 del Reglamento de Régimen jurídico, de administrar y fomentar el Patrimonio municipal. Nótese que el deslinde no es una enajenación, ni siquiera una transacción; se trata de un acto de buena administración, que ello sí puede dar lugar, mediante su práctica, a la determinación de que parte del Patrimonio municipal se encuentra en poder de particulares, y entonces es cuando el Ayuntamiento pleno (30) debe adoptar los acuerdos encaminados a la reivindicación de los bienes indebidamente poseídos por otros (31).

Si es al Alcalde a quien corresponde adoptar el acuerdo de deslinde, tiene a su cargo un servicio a quien corresponde proponérselo. Al regular la Ley de Régimen local la Inspección de Rentas y Exacciones, dice en su artículo 744: Las Entidades locales tienen el deber de *procurar la regularización de... y bienes del Municipio*, correspondiendo al Alcalde la iniciativa del Servicio—artículo 745—, y ejercerá la jefatura del mismo el Interventor de Fondos, a cuyo cargo estarán todos los trabajos de coordinación y organización. En el artículo 266 del Reglamento de Haciendas locales, número 3, se le señala como misiones de esta Jefatura la de procurar el *descubrimiento de fincas*. Comparte esta opinión Gallego y Burín (32), quien afirma como cometido propio del Servicio

(29) Los antecedentes de este precepto los encontramos en la Ley de 1877, artículos 74, 77, 112 a 114, 169 y 170. Estatuto municipal, en los arts. 192 a 195, y Ley de 31 de octubre de 1935, arts. 82 a 85.

(30) Artículo 121, apartado c) de la Ley de Régimen local.

(31) Lo tenemos expuesto de idéntica manera en nuestro trabajo *En torno a la inscripción de los bienes municipales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», agosto-septiembre 1955, núms. 328-329.

(32) GALLEGO Y BURÍN, Alberto, en su obra *Servicios de las Entidades Locales*, tomo II, *Formas de Gestión, Administrativas y Mercantiles*, pág. 46, donde dice: «El Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones, una de las ramas de los servi-

de Inspección de Rentas y Exacciones el de regularizar las situaciones de los derechos y *bienes* que pertenezcan a la Corporación.

Siguiendo unos trámites adecuados en materia administrativa, estimamos debe estar a cargo del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones la iniciación de los expedientes en cuya resolución se dicte el acuerdo promoviendo y declarando uno o varios bienes municipales en estado de deslinde, siempre que sea la Administración municipal interesada en ello. Si por el contrario, el deslinde se inicia por solicitud o a instancia de un particular, debe informar el Jefe de dicho Servicio sobre la conveniencia y utilidad, ya que la práctica del mismo puede dar lugar a una modificación o alteración del Patrimonio, en cuyos expedientes es preceptivo su informe a tenor de lo dispuesto en el apartado *h*) de la regla 9.ª de la Instrucción de Contabilidad de las Haciendas locales (33).

III. PRÁCTICA DE LOS DESLINDES

De lo expuesto hasta aquí deducimos que los deslindes de bienes municipales pueden practicarse por diversos procedimientos que vamos a reunir en dos grupos. El primero, que vamos a designar con el epígrafe general de procedimientos administrativos, y dentro del que estudiaremos el seguido para los montes públicos, y al que necesariamente ha de atenerse el de los restantes bienes municipales, cuando la Administración municipal esté legitimada activamente en él, regulado por el Reglamento de Bienes.

1. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Como indicamos en el párrafo precedente estudiaremos en este grupo el deslinde de los bienes catalogados como montes de utilidad pública, y el de los restantes bienes municipales.

cios económicos de las Corporaciones locales, no sólo investiga al objeto de incluir en tributación todos los elementos susceptibles de ello, sino que, según indicamos que preceptúa el art. 716 de la Ley —744 en el texto refundido—, ha de procurar la regularización de las situaciones de los derechos y *bienes* que pertenezcan a la Corporación respectiva».

(33) Establece dicha disposición: *h*) informar en los expedientes relativos a modificaciones del Patrimonio de la Corporación.

A) *De bienes catalogados como montes públicos.*

De forma categórica estableció el Decreto de 17 de octubre de 1925, la necesidad y el procedimiento para deslindar los bienes municipales catalogados bajo el concepto de montes públicos, y el párrafo 1 del artículo 46 del Reglamento de Bienes establece que corresponde a las Corporaciones locales promover su deslinde, que se practicará con arreglo a las disposiciones especiales que lo regulan (34). Veamos ahora el procedimiento, teniendo en cuenta que el Decreto de 1925, aunque estableció algunas modificaciones, siguió los pasos de las disposiciones dadas para los montes públicos del Estado:

a) *Declaración.*—El primer trámite propiamente administrativo de los expedientes de deslinde es el de la declaración de tal estado. Hablábamos en el lugar oportuno, de las autoridades y personas a quienes correspondía la promoción en solicitud de tal operación, estudiando la legitimación activa para ser parte en él. La legitimación pasiva se atribuye al particular o Corporación que no ha promovido el expediente de deslinde, pero que se ve afectado por él, ya que al igual que el demandado en cualquier clase de proceso, y para algunos (35) el deslinde lo es, tiene que soportar la carga de acudir a unos actos de determinación que pueden alterar los límites de la finca de su propiedad interesada en éste.

Promovido el deslinde por quien corresponda hacerlo, hay un momento decisivo, la iniciación administrativa del expediente, que recibe el nombre de declaración de un monte en estado de deslinde. El deslinde corresponde a la Administración, dijimos ya, y ahora hemos de añadir que la declaración de que un monte se halla en estado de deslinde compete hoy, a tenor de la regla 5.^a de la Real

(34) Ley de Montes de 1863, Reglamento de 1865, Decreto 1 de febrero de 1901, y para los montes de los pueblos el Decreto de 17 de octubre de 1925.

(35) Hemos sostenido esta afirmación en nuestra tesis para el grado de Doctor, aún inédita, *Aportaciones al estudio de un régimen jurídico de protección de los bienes propiedad de las Entidades municipales.*

Orden de 1 de julio de 1905, al Ingeniero Jefe del Distrito Forestal de la Provincia a que corresponda y en que esté situado.

La declaración nada tiene que ver con la promoción, aunque en determinados casos puede coincidir con ella, precisamente si se promueve el deslinde de oficio por la Jefatura del Distrito Forestal.

En los deslindes de bienes municipales corresponde la promoción a la Entidad local o a los particulares, y la declaración en todo caso a la Jefatura del Distrito Forestal.

b) *Tramitación del expediente.*—A toda diligencia de deslinde (36) precederá una memoria en la que se demuestre la utilidad y conveniencia de esta operación para fijar con toda exactitud la línea divisoria entre el monte que ha de deslindarse y los terrenos colindantes de los particulares. Se estudiarán en ella principalmente los títulos de propiedad, informaciones posesorias, reconocimientos y los demás antecedentes que comprueben la procedencia, el dominio, la extensión y demás circunstancias del predio. Si se careciese de tales documentos, se acreditará la posesión indisputada del Municipio propietario.

En el Reglamento de 1865 era el Gobernador civil la figura principal en estos expedientes, puesto que él declaraba en estado de deslinde los montes y él resolvía también los de los pueblos y Establecimientos públicos; sin embargo, a partir del artículo 5.º del Real Decreto de 1 de febrero de 1901, les sustituyeron los Ingenieros Jefes de los Distritos Forestales en todas las funciones desempeñadas por aquéllos en materia de deslindes, salvo la resolución y aprobación de los mismos, que desde aquella fecha compete siempre al Ministerio de Agricultura (37).

El deslinde se anunciará con tres meses de anticipación (38), dedicados los dos primeros a la presentación de documentos y el tercero al estudio de aquéllos, con reconocimiento del terreno, que efectuará el Ingeniero designado por el Jefe del Distrito. Transcurridos los dos primeros meses, no se admitirán nuevos documentos.

(36) Art. 21 del Reglamento de 1865.

(37) Arts. 12, 13, 17 y 18 del Real Decreto de 1901.

(38) Art. 14 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901.

Se citará personalmente a los dueños de los montes y terrenos colindantes, o, en su defecto, a los administradores, colonos o encargados (39).

Los dueños, y las demás personas señaladas, de los terrenos colindantes, podrán presentar todos los documentos y pruebas conducentes a la defensa de su derecho y serán citados, por lo menos, seis días antes de la práctica del apeo, señalándoles día y hora y demás circunstancias de dicha operación. La falta de asistencia de los citados les privará de todo derecho para posteriores reclamaciones, como no se justifique que fué de todo punto inevitable e invencible (40).

Dice Serrano Guirado (41) que esta doctrina ha de interpretarse restrictivamente: no pueden ser desconocidos los derechos de los administrados por falta de actuación en determinadas circunstancias, y porque los efectos de los deslindes quedan limitados a la declaración de la posesión de hecho. Por ello, el haber consentido las resoluciones dictadas para tramitar o resolver un deslinde, no impide la impugnación en vía contenciosa de la Real Orden que acerca de él se dicta y resuelve en definitiva el expediente.

La citación de los interesados tiene por objeto—continúa—, además de informarles del acuerdo de la Administración respecto a la práctica del deslinde de un monte, la de iniciar el período hábil para la presentación de documentos que estimen más conducentes a la prueba y defensa de sus derechos.

Quince días antes de la práctica del deslinde, del acto en que éste dé comienzo, el Ingeniero Jefe pasará todos los documentos presentados por los particulares, y los que tenga la Administración, a los Abogados del Estado de la Delegación de Hacienda de la Provincia para que informen y califiquen (42), tanto los títulos administrativos como los civiles. Esta consulta es igualmente pre-

(39) Art. 22 del Reglamento de 1865.

(40) Arts. 26 y 27 Reglamento de Montes.

(41) SERRANO GUIRADO, Enrique, loc. citada. «Revista Administración Pública», núm. 2.

(42) En nuestro trabajo *El principio de legalidad en los deslindes administrativos de Montes públicos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núms. 318 y 319, Madrid, 1954, hemos sostenido la importancia que reviste la calificación de títulos

ceptiva en las reclamaciones y protestas que, basadas en títulos de carácter administrativo o civil, se formulen por los interesados en el período de vista del expediente de deslinde, y también en las reclamaciones formuladas contra la pertenencia asignada a un monte en el catálogo, cualquiera que sea la entidad a la que se atribuye y, en general, en todas las materias de deslinde, posesión y reclamaciones contra el catálogo de montes públicos (43).

El preceptivo informe de los Abogados del Estado, como defensores natos de la Administración, y por ello de los intereses del Estado, adquiere la mayor importancia y ya, en otro lugar (44), hemos hecho constar la enorme trascendencia que implica la calificación de los títulos hecha por estos funcionarios para su posterior determinación y para los indiscutibles efectos que ella, cuando sea positiva, ha de tener.

La Real Orden de 14 de febrero de 1930 señaló como plazo máximo para estos informes el de un mes.

Este carácter preceptivo de la intervención de la Abogacía del Estado adquiere carácter potestativo durante la práctica del apeo, por disponerlo así el artículo 4.º de la Real Orden de 11 de enero de 1928, para el caso de que surjan cuestiones de importancia que aconsejen la presencia de los funcionarios de la misma (45).

Tiene el dictamen de los Abogados del Estado la finalidad de que la Administración pueda resolver con acierto cuanto proceda sobre las operaciones practicadas, los derechos discutidos y los documentos que los reclamantes aporten; es, como afirma la sen-

hecha por los Abogados del Estado, sobre todo, cuando se trata de calificar títulos que ya lo fueron anteriormente para su inscripción por el Registrador de la Propiedad, en el momento de su acceso al Registro.

(43) En el trabajo señalado en la nota precedente, nos referíamos también al respeto que debe merecer al Ingeniero operador la calificación dada, a la duda surgida en el apeo, por el Abogado del Estado.

(44) Estimábamos en el trabajo citado, notas precedentes, la necesidad que tiene el Ingeniero operador de señalar el perímetro de las fincas cuyos títulos han sido estimados como buenos para el deslinde por la Abogacía del Estado, y el no cumplimiento de esta obligación, como causa de nulidad de lo actuado.

(45) Debe solicitarse la presencia del Abogado del Estado, en el acto de apeo, cuando existan dudas entre el título calificado y la realidad en el terreno, en cuyo caso deberá estarse al estado posesorio.

tencia de 7 de junio de 1947, un significado elemento de juicio para la más acertada resolución y una garantía para la defensa de los derechos que pueden invocarse (46).

La importancia de este trámite adquiere el carácter de esencial, porque su omisión vicia de nulidad el expediente, que ha de retrotraerse al momento en que se prescindió del asesoramiento jurídico necesario a la Administración (47), sin que pueda subsanarse por informes posteriores de la Administración forestal (48) y sin que exista infracción del procedimiento, si el dictamen no se formula por causas imputables a los interesados, cual la de no haber presentado los documentos en el oportuno momento (49).

c) *Operaciones técnicas.*—Determinaba la sentencia de 22 de junio de 1935 que los deslindes «no son otra cosa que operaciones técnicas de comprobación y de rectificación, si procediere, de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, sin que en ningún caso puedan convertirse en juicio acerca de los derechos que se alegan», y en este sentido entendemos por operaciones técnicas aquellas que tienen por objeto la comprobación, y en su caso, rectificación de linderos, y los levantamientos topográficos encaminados a patentizar en el acta de apeo las líneas perimetrales apeadas y hacer posible su replanteo y demás operaciones.

Todas las operaciones técnicas van encaminadas y quedan patentes en el acta de apeo que, a tenor del artículo 31 del Reglamento de la Ley de Montes, en relación con la Real Orden de 1 de julio de 1905, es el documento capital de todo deslinde, pues en ella han de consignarse, en forma inequívoca, los extremos referentes a la identificación en el terreno de las líneas perimetrales apeadas, y la operación de apeo debe resultar indubitable y comprensiva sin necesidad de conocimientos de índole técnica, lo que sólo puede lograrse con la observancia de lo prevenido sobre la materia (50).

(46) Sentencia de 18 de mayo de 1943.

(47) Sentencias, a más de las citadas en la precedente, de 24 de junio de 1936, y 4 de marzo de 1932.

(48) Sentencia de 4 de marzo de 1932.

(49) Sentencia de 7 de julio de 1948.

(50) Sentencia de 5 de abril de 1935.

Del minucioso estudio realizado por la jurisprudencia podemos deducir a *sensu contrario*, cuáles son los requisitos imprescindibles.

La pobreza en la descripción de las actas respecto a la situación natural de los perímetros apeados (51); omisión de los incidentes del terreno (52), la falta de consignación de la distancia de piqueta a piqueta (53), la omisión de la dirección de las líneas perimetrales y distancia de las mismas, aunque se haga constar en los registros topográficos (54). La falta de señalamiento de líneas interiores a las parcelas que se consideró poseídas con tiempo suficiente para estimar a sus dueños como adquirentes por prescripción (55).

En la sentencia de 10 de enero de 1942 se declara que si bien, ciertamente, no por puro capricho ni por atender a exigencias infundadas, ha de evitarse complicar indebidamente las operaciones de apeo y deslinde, trazando dobles líneas perimetrales, tampoco ha de negarse que el precepto del Real Decreto-ley, cuyo artículo 25 exige proceder a la determinación sobre el terreno del lindero controvertido, sin perjuicio de que el Ingeniero operador señale cuál estima acertado, no es meramente facultativo, sino preceptivo, dado que es la única manera de ofrecer a cuantas entidades, organismos y autoridades hayan de pronunciarse sobre el particular; y es claro que sólo cuando quepa conceptual notoriamente impertinente o falta de apoyo jurídico la duda suscitada, será lícito sustraer dato tan interesante como el topográfico al juicio de quienes han de pronunciarse, tanto en la esfera administrativa, como en la jurisdicción contenciosa, y, en su caso, civil.

La falta de reconocimiento previo del terreno, antes del apeo, por el Ingeniero operador (56), el llevarse a cabo antes de transcurridos los tres meses desde el anuncio del deslinde (57), son causas que no se consideran como vicio esencial en la práctica del apeo.

(51) Sentencia de 17 de mayo de 1946.

(52) Artículo 25 del Real Decreto de 17 de octubre de 1925.

(53) Sentencia de 17 de mayo de 1946.

(54) Sentencia de 25 de abril de 1934.

(55) Sentencia de 5 de diciembre de 1923.

(56) Sentencia de 6 de abril de 1935.

(57) Sentencia de 21 de noviembre de 1941.

d) *Reclamaciones y recursos*.—Varios son los momentos en los que los particulares interesados pueden hacer uso de su derecho, mediante reclamaciones, primero, y mediante los preceptivos recursos, después.

Esto nos plantea un problema de legitimación que hemos de resolver a la luz del articulado del Reglamento de Montes de 1865, y que constantemente nos habla de «interesados», aunque sus artículos 22 y 23 nos concretan el interés al referirse a los «dueños» de los terrenos colindantes o, en su defecto, los administradores, colonos o encargados de aquéllos.

Son, pues, interesados los dueños, o, en defecto de éstos, sus administradores o encargados, dice Guaita (58), que nunca debe ampliarse esta expresión para el concepto del actual arrendatario, de los terrenos colindantes con los montes públicos en estado de deslinde.

Las reclamaciones pueden producirse en el momento del apeo, cuando no se señala la línea pretendida por el particular colindante, lo que habrá de hacerse constar en el acta, ya que la conformidad durante el levantamiento de la misma y la pasividad durante el período posterior de audiencia ante el Ingeniero Jefe del Distrito, priva de eficacia a cualquier posterior reclamación sobre las cuestiones señaladas (59).

Declaró la sentencia de 13 de febrero de 1904 que la protesta formulada con relación a un deslinde no tiene, con arreglo a los principios que informan las leyes de procedimiento, ya judiciales, ya administrativas, otra significación y alcance que de servir de preparación para que puedan interponerse y admitirse los recursos ordinarios y extraordinarios que esas mismas leyes establecen contra las resoluciones que estimen lesivas, y, en su consecuencia, es visto que la parte que no deduce, ante quien corresponda, reclamación ni alzada, deja consentido, firme y ejecutorio, el acto objeto de protesta.

Ya dijimos anteriormente que el artículo 27 del Reglamento

(58) GUAITA, Aurelio, loc. citada.

(59) Sentencia de 23 de febrero de 1917, que supone la conformidad del que asiste al apeo sin formular reclamación alguna.

de 1865 establece que la falta de asistencia implica la privación de todo derecho para reclamar contra el deslinde que se practique, como no se justifique que fué debida a causas involuntarias y de todo punto inevitables e invencibles.

Hecha la protesta y consignada en el momento del apeo, en la correspondiente acta, existe un trámite para formular por escrito reclamación, en el momento que el Ingeniero Jefe de la Provincia, una vez que se le eleva el expediente con el acta de apeo, acuerda dar vista a los interesados por plazo de quince días (60), admitiendo, durante otros quince días, las reclamaciones que se formulen por los interesados.

Informado el deslinde por dicho funcionario, así como las reclamaciones formuladas por los interesados se elevará, en el término de veinte días, al Ministerio de Agricultura, para que resuelva lo que corresponda.

Una vez que este centro aprueba por Orden ministerial el expediente de deslinde, con lo que se pone fin a la vía administrativa, pueden los particulares interesados, o entidades, entablar recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, dentro de los tres meses siguientes a su notificación en forma a los interesados, por cualquiera de los medios autorizados en la Ley.

La interposición del recurso contencioso-administrativo, si se formaliza la demanda en el plazo concedido para ello, suspenderá la ejecutoriedad del amojonamiento que tendrá lugar, en caso contrario, previa citación, con un mes de antelación, a los particulares interesados (61).

Concretando, debemos hacer constar la diferencia entre los dos momentos en que el interesado puede mostrarse como parte; primero, durante el trámite administrativo del expediente, bien sobre la admisión de documentos, bien en el momento de señalar en el apeo las oportunas líneas perimétrales, y luego, durante la vista del expediente ante el Ingeniero Jefe del Distrito Forestal, por medio del razonado escrito en el que se fundamenten las peticiones.

(60) Artículo 17 del R. D. de 1 de febrero de 1901.

(61) Artículo 18 del R. D. de 1 de febrero de 1901.

A las pretensiones expuestas en los momentos indicados, las llamamos reclamaciones. Después, cuando ya agotada la vía administrativa, con el acto administrativo (62) correspondiente, se declara aprobado el deslinde, aparece la posibilidad de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, haciendo uso del recurso contencioso-administrativo en la forma y plazo autorizados en la Ley (63).

B) *Deslinde de los demás bienes municipales.*

Expuesto cuanto tiene relación con el deslinde de los bienes catalogados como montes públicos, vamos a referirnos a los restantes bienes municipales que, hasta ahora, carecían de un procedimiento administrativo convenientemente regulado.

a) *Promoción.*—Al referirnos al deslinde de los bienes municipales catalogados como montes públicos, establecimos la primera fase de declaración, porque al estudiar el deslinde en términos generales expusimos cuál era la forma de llegar a tal declaración. En los bienes municipales que no gocen de aquella condición no puede hablarse de declaración de bienes en estado de deslinde, porque se omite en el Reglamento de Bienes en el que únicamente se habla de *promover*, al referirse a las Corporaciones (64), y *reclamar*, cuando se refiere a los particulares (65).

Entendemos que esta dualidad de términos no puede establecer diferencia en cuanto a los resultados, ya que por el hecho de reclamar, pedir, se proceda a la práctica del deslinde de un determinado bien, no es otra cosa que la *promoción* de su deslinde.

Ello nos da base para establecer una diferenciación, según que la promoción del deslinde tenga como consecuencia el deseo de la Corporación local de conocer los límites precisos de sus bienes sobre los que existieren indicios de usurpación (66), o sea el par-

(62) El acto aprobatorio del deslinde es considerado por la doctrina y por la jurisprudencia como un acto administrativo.

(63) En el plazo de tres meses y ante la Sala 4.ª del Tribunal Supremo.

(64) Artículo 44,1 y 46,1.

(65) Artículo 44,2.

(66) Artículo 44,1.

ricular el que desee saber a qué atenerse respecto a sus bienes colindantes o enclavados en los de cualquier Corporación local (67).

a') *Por la Administración municipal.*—Cuando en el apartado II, e), de este trabajo, establecíamos a qué autoridad correspondía adoptar el acuerdo de deslinde, decíamos era de la competencia del Alcalde, pero que para ello debía mediar instigación del Servicio administrativo, a quien la Ley de Régimen local encomienda la facultad de velar por el Patrimonio municipal. Así, entendemos, que siguiendo un trámite racional, tan pronto como el Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones de la Corporación local respectiva tenga noticia de algún bien que se encuentre en el caso del artículo 44-1, del Reglamento de Bienes, deberá ponerlo en conocimiento de la Alcaldía, quien adoptará el acuerdo, a tenor de las disposiciones que hemos citado anteriormente, y con ello, encontrando un paralelismo entre la legislación reguladora del deslinde de montes públicos y la municipal, se produce una verdadera *declaración*, idéntica a la que decretaba el Jefe del Distrito Forestal en aquellos bienes. Existe una declaración; lo que ocurre es que el legislador en materia local no ha querido usar idénticos términos a los que emplea la legislación estatal, y habla de *el expediente de deslinde se iniciará mediante acuerdo...*, cuando en realidad el expediente ya se ha iniciado porque, como trámite previo al acuerdo, ha debido preceder, en todo caso, o bien la investigación del Servicio de Inspección de Rentas y Exacciones, o bien el conocimiento por la autoridad competente, como consecuencia de otra cualquier relación de la Entidad local.

Así, cuando se llega a la adopción del acuerdo del artículo 47 del Reglamento de Bienes, debe existir la certeza de que determinados bienes municipales se encuentran en el caso del artículo 44-1, de dicho cuerpo legal. Al tener esa certeza es cuando se produce la declaración de iniciación, no del expediente de deslinde, sino del deslinde en sí (68).

(67) Artículo 44.2.

(68) Creemos necesario establecer la distinción entre expediente de deslinde y declaración de estado de deslinde. El expediente es la serie de trámites administra-

d'); *Por los interesados*.—En el caso de que sean los particulares los que reclamen el deslinde de sus bienes, colindantes o enclavados con los de la Entidad local, el expediente se iniciará, esto es de lógica administrativa, con un escrito razonado al que deberán acompañarse, o hacer relación de ellos, los documentos que le legitimen para formular tal reclamación. Por los Servicios administrativos se comprobarán los extremos aducidos, una vez que la Alcaldía acuerde la iniciación del expediente y la admisión de la solicitud, y comprobados que sean aquéllos, se declarará el estado de deslinde en idéntica forma a la antes indicada.

b) *Expediente; la memoria previa. Calificación de títulos*.—El mejor razonamiento en defensa de la tesis más arriba indicada, sobre la distinción del comienzo del expediente del deslinde, con la declaración de deslinde, que hemos establecido en el apartado precedente, nos lo suministra el apartado f) del artículo 47 del Reglamento de Bienes al establecer, entre los documentos que el expediente deberá contener: «Sucinta memoria en la que, con referencia a los precedentes indicados, se justifique la necesidad o conveniencia del deslinde».

Esto es natural. Cuando por instigación de la Inspección de Rentas y Exacciones, o del Jefe del Servicio, la Corporación estime existen motivos para iniciar un posible deslinde, previa a la declaración de éste, debe procederse a recabar la oportuna titulación y cuantos antecedentes sean precisos para el mejor conocimiento del asunto, y a tal efecto todos los que determinan los apartados a), b), c), d) y e) del artículo 47 del Reglamento de Bienes.

Luego el expediente propiamente dicho, y esto lo deducimos de la enumeración de datos de dicho precepto, requiere:

- 1) Instigación por la Inspección de Rentas o cualquier otro Servicio o autoridad.
- 2) Aportación al expediente de la titulación y cualquier documento que acredite conocimiento de actos de reconocimiento de dominio o posesión en favor de la Entidad local.
- 3) Reconocimiento del terreno que se trate de deslindar

tivos encaminados a obtener el deslinde. El deslinde es la determinación de los límites materiales de la finca de que se trate.

por el personal técnico adecuado, quien emitirá informe sobre la necesidad de la práctica del deslinde.

4) Redacción de una memoria, sucinta, en la que, a la vista de los antecedentes sobre titularidad y posesión, informe técnico como consecuencia del reconocimiento en el terreno, y cualquier otro motivo, justifique la necesidad o innecesidad del deslinde.

Para nosotros esta sucinta memoria es la que ha de mover el ánimo de la autoridad competente a adoptar el acuerdo. Si así se hace, dice el artículo 48 del Reglamento de Bienes, «lo notificará a los dueños de las fincas colindantes». Pero se nos ocurre preguntar: ¿En qué consistirá la notificación? ¿En qué forma ha de hacerse? Parece ser que el párrafo 2 del artículo citado quiere darnos una solución que estimamos incompleta.

Determinaba el artículo 22 del Real Decreto de 17 de octubre de 1925 que los interesados en el deslinde deberían ser citados con dos meses de antelación al comienzo de la práctica del mismo (69), y en el artículo 27 del Reglamento de 1865 se dispuso la notificación a los interesados con seis días de anticipación de la hora y punto en que darán comienzo las operaciones, mandatos que la jurisprudencia ha concretado en numerosas resoluciones (70) y cuya omisión ha dado lugar a la nulidad de tantos deslindes. En los preceptos del Reglamento de Bienes no solamente no se determina la forma en que ha de llevarse a cabo la notificación, sino que se omite qué es lo que se ha de notificar y los efectos que tal notificación producirá.

Se habla de notificación a los dueños de fincas colindantes, y ella no puede tener otro objeto que el de que éstos aporten cuantos documentos estimaren conducentes a la prueba y defensa de su derecho (art. 50), luego la notificación se hará haciendo constar que habiendo decidido la Corporación deslindar el bien de que se trate, y siendo el notificado titular con dominio pleno (71) de una de las fincas colindantes o enclavadas, deberá presentar para su

(69) En este mismo sentido el art. 22 del Reglamento de 1865.

(70) Sentencias de 24 de junio de 1893, 28 de enero de 1932 y 10 de diciembre de 1941, entre otras.

(71) Artículo 49,1.

incorporación al expediente, todos aquellos documentos que prueben su titularidad, y que, versando el deslinde sobre la declaración provisional sobre la posesión de hecho—artículo 45-2—, podrá referirse al dominio y a la posesión acreditada por los medios de prueba en materia civil, si se trata de bienes de carácter patrimonial.

Una vez determinado en qué consiste la notificación, y que debe hacerse al titular dominical pleno, sólo nos queda por aclarar que solamente en el caso de separación del dominio útil y del directo, y en el caso del usufructuario y nudo propietario—artículo 49-2 y 3—habrán de ser citados ambos.

Llama nuestra atención lo dispuesto en el número 2 del artículo 50, cuando señala: «Transcurrido dicho plazo—el de veinte días antes del señalado para que tengan lugar las operaciones—no se admitirá documento ni alegación alguna», porque debería decir que si los particulares interesados, y debidamente notificados, no se personan en el expediente aportando los documentos acreditativos de su derecho, no se les permitirá hacerlo posteriormente, ni formular alegación alguna, ya que faltando el requisito de la notificación, hecha en forma, puede darse el caso de la comparecencia de alguno, no citado, cuya exclusión no tendría validez alguna y no resistiría la más mínima impugnación ante los Tribunales de cualquier jurisdicción.

Decimos esto porque entendemos que la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia* a que se refiere el artículo 48-2, no puede servir de llamamiento a los interesados, y sí únicamente como anuncio en el que se expresa la finca o fincas que han de ser objeto del deslinde y la fecha, hora y lugar en que hubiere de comenzar la operación (72).

Cerrado el plazo de personación y presentación de títulos por los particulares interesados, tiene la Corporación veinte días (73) para acordar lo pertinente respecto a los documentos y demás pruebas aportadas al expediente, según el artículo 51 del Reglamento de Bienes. No obstante esa disposición, debe suplirse una laguna

(72) En la misma forma que aparece establecido en la legislación de Montes.

(73) Artículo 51,1, en relación con el 50,1.

del Reglamento. ¿En qué va a consistir ese acuerdo? Previo al acuerdo corporativo deberá efectuarse un estudio técnico jurídico respecto a los títulos y documentos presentados y llevar a cabo una calificación idéntica a la que el Registrador de la Propiedad practica para los que han de tener acceso al Registro, y a la que el Abogado del Estado realiza a tenor de la disposición primera de la Real Orden de 11 de enero de 1928 sobre los presentados en los expedientes de deslinde de montes públicos catalogados (74). Para que la Corporación adopte el acuerdo sobre la pertinencia de los títulos y documentos presentados se precisa un estudio técnico que, al igual que se exige para el reconocimiento del terreno, tenga lugar por el personal técnico, jurídico en este caso, de la Corporación, por medio de cualquiera de sus funcionarios, con título de Letrado, y en su defecto, o por estimarlo conveniente, por la Abogacía del Estado de la provincia respectiva.

Este acuerdo nos plantea el problema de si el mismo puede ser o no objeto de los recursos establecidos contra *todos* los acuerdos municipales en el Reglamento de Régimen jurídico, aunque la interpretación debe decidirse en sentido negativo por el mandato del artículo 50-2, al prohibir y negar la posibilidad de alegación alguna, aunque bien pudiera suceder, y razones de peso habría para ello, que los Tribunales provinciales de lo Contencioso admitieran recursos contra los acuerdos de denegación de documentos acreditativos de situaciones dominicales en expedientes de dominio promovidos por las Corporaciones locales. Lo que sí afirmamos, ratificando cuanto dijimos en otro lugar (75), es que los títulos inscritos, con plena vigencia registral, no pueden ser desconocidos hasta que *no se impugne su autenticidad en el juicio ordinario correspondiente sobre inexactitud registral.*

c) *Falta de medios económicos con que atender al deslinde.*— Ha silenciado el legislador una importante cuestión al no establecer en qué forma han de sufragarse los gastos que ocasionen los

(74) Estimamos esta labor como trámite obligado y preciso para la adopción del acuerdo a que se refiere el art. 51,1.

(75) En nuestro trabajo *El principio de legalidad...*, ya citado.

deslindes. Prescindamos de los que se promuevan por la Corporación interesada, que aunque sean realizados por sus propios funcionarios, siempre ocasionarán gastos no previstos, y al pararnos a considerar los que se realicen como consecuencia de la reclamación de un particular, nos encontramos en que se ha silenciado quién deberá pagar los gastos ocasionados como consecuencia del expediente, trabajos de técnicos, operaciones de medición y apeo, y de cualquier otra clase.

En este punto debemos acudir a la legislación de montes y en la memoria sucinta sobre la procedencia del deslinde consignar un breve estudio económico sobre los gastos a realizar y quién debe satisfacerlos, quién ha de percibirlos, y en su caso, determinando la forma de ingresarlos en el presupuesto municipal y su consignación presupuestaria para el gasto, incluso determinando la ordenanza fiscal que autorice a la percepción de derechos por los trabajos prestados por los funcionarios de la Corporación. Sin previa consignación presupuestaria no pueden realizarse las operaciones sin infringir preceptos de carácter económico.

d) *Operaciones técnicas.*—Nos referimos aquí a las operaciones en el terreno. Darán comienzo en el día, hora y lugar señalados de antemano y anunciado en el *Boletín Oficial de la Provincia*, y asistirá a ellas, aparte del técnico con título facultativo adecuado, y el Secretario de la Corporación como fedatario, los prácticos designados por la Corporación, si así lo hubiese considerado preciso, y entendemos, aunque el artículo 52-1, los silencia, los particulares interesados que se hubiesen mostrado parte en el expediente, ya que parece deducirse del apartado f), 3, de este mismo artículo, pueden hacer las manifestaciones u observaciones que estimasen precisas.

El apeo consistirá en fijar con precisión los linderos de la finca y extender el acta, dice el párrafo 2 del artículo citado, y el 3 establece las referencias que en el acta se han de consignar :

- a) Lugar y hora en que principie la operación.
- b) Nombre, apellidos y representación de los concurrentes. Esta enumeración da entrada a los particulares, cuya intervención se ha silenciado.

- c) Descripción del terreno, trabajo realizado sobre el mismo e instrumentos utilizados.
- d) Situación, cabida aproximada de la finca y nombres especiales, si los tuviere.
- f) Manifestaciones u observaciones que se formularen.
- g) Hora en que se concluya el deslinde.

En el lugar de la práctica de las operaciones se redactará acta que deberán firmar todos los reunidos bajo la fe del Secretario de la Corporación, quien extenderá las sucesivas, las que se llevarán a cabo sin necesidad de nueva citación, aunque necesariamente, y ello por un principio de público conocimiento (76), deberán señalarse en el acta el día y lugar en que continuarán las operaciones. Una vez concluido el apeo—deslinde, dice el apartado 6 del artículo 52—, se incorporará al expediente el acta o actas levantadas y un plano, a escala, de la finca objeto de aquél.

e) *Reclamaciones y recursos.*—Aunque el artículo 50-2, prohíbe se haga alegación alguna, luego de transcurrido el plazo de presentación de documentos, entendemos, por disponerlo así el mandato del artículo 52-3, f), que los particulares que hayan presentado su documentación y asistan al acto del apeo, pueden formular reclamaciones cuando se pretenda desconocer, por el operador, cualquiera de los derechos de que se crean asistidos, reclamación, que en su día será motivo de recurso contencioso-administrativo.

Los recursos contra esta clase de deslindes los establece el artículo 53-1, del Reglamento de Bienes. El contencioso-administrativo, cuando se trate de impugnar infracciones de procedimiento, y el juicio de propiedad, o titularidad de servidumbre, ante la jurisdicción ordinaria, cuando se alegue lesión de estos derechos.

Se establece con este artículo una distinción y una peligrosa novedad. Se da al recurso contencioso-administrativo un marcado carácter procesal—por infracciones de procedimiento—, de tipo adje-

(76) Si el legislador ha querido se conozca la fecha en que han de tener lugar el comienzo de las operaciones, debe lógicamente entenderse quiere también, al haber necesidad de suspenderlas, se conozca el momento y lugar en que deban ser continuadas.

tivo y rituario, en nuestro entender incompatible con los requisitos establecidos por la legislación contenciosa, mientras que se reserva el conocimiento de los derechos de carácter sustantivo para la jurisdicción civil. La novedad es la de entender agotada la vía administrativa, en el caso de alegarse lesión de derechos de propiedad o servidumbre, sin necesidad de impugnación, en vía administrativa, del acuerdo aprobatorio del deslinde (77).

Aunque nada se dice—art.54—, el amojonamiento no podrá tener lugar si se plantea juicio de propiedad o servidumbre, porque parece referirse la firmeza del acuerdo a la no impugnación del mismo. Debería haberse hecho constar, para el caso de la impugnación por vía civil, la notificación a la Corporación interesada de la interposición de la acción a estos fines, porque si bien es cierto se admiten esta clase de impugnaciones, no se dice en qué forma deben actuar en cuanto a la ejecución de lo acordado en el expediente de deslinde.

2. POR MEDIOS CIVILES.

Oportunamente expusimos la posibilidad del deslinde por el procedimiento regulado en la Ley de Enjuiciamiento civil, siempre que la Administración municipal apareciese legitimada pasivamente, es decir, asistiendo al deslinde promovido por un particular.

El deslinde y consiguiente amojonamiento regulado en la Ley de Enjuiciamiento civil se formula mediante petición en la que se consigna la finca que se pretende deslindar, si es en todo o parte de su perímetro, y nombre y domicilio de las personas que deban ser citadas como titulares de los predios colindantes (78), se señala día y hora, con citación de las partes interesadas, y estando de acuerdo los colindantes, que pueden asistir por sí o por apoderado y acompañados de peritos o prácticos, y con los documentos acreditativos de su derecho, se lleva a cabo, con el amojonamiento, si

(77) Cabe la alegación en la vía civil de la excepción de falta de reclamación en la vía gubernativa, y el considerar el acuerdo firme por falta de impugnación por los trámites del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico.

(78) Lo que podrá hacerse por edictos cuando se desconozca su domicilio.

no existe oposición, en cuyo caso, y respecto al que se oponga, se suspende la diligencia, reservándose el derecho a ejercitar las acciones oportunas en el juicio que corresponda (79).

IV. CUESTIONES DE COMPETENCIA

Pueden promoverse cuestiones de competencia para la práctica del deslinde de bienes municipales al ser varios los procedimientos a los que puede acudir, principalmente entre las Jefaturas de los Distritos Forestales y los Ayuntamientos, aunque la cuestión queda suficientemente aclarada en el Reglamento de Bienes.

Como regla general, son competentes las Corporaciones locales (80) para promover y practicar el deslinde de toda clase de bienes de su propiedad, con excepción de los montes públicos catalogados en que les corresponde la promoción del deslinde, pero no su práctica. Así habrá de procederse, porque entendemos que los preceptos reglamentarios no pueden dejar lugar a dudas de ninguna especie.

LEOCADIO MANUEL MORENO PÁEZ

Doctor en Derecho por la Universidad Central
Interventor del Ayuntamiento de Vitoria

(79) El procedimiento es de los llamados de jurisdicción voluntaria, regulado en los artículos 2.061 al 2.070, ambos inclusive, de la Ley de Enjuiciamiento civil.

(80) Artículo 46, párrafo 1.