

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXII

MAYO-JUNIO

NUM. 129

## I. SECCION DOCTRINAL

### Régimen de impugnación de los actos decisorios de cuestiones sobre deslinde jurisdiccional de términos municipales

por

**SALVADOR ORTOLÁ NAVARRO**

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid

**SUMARIO:** I. PROPÓSITO.—II. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO JURISDICCIONAL. 1. Posibles causas de inadmisibilidad. 2. Su examen concreto. A) Jurisdicción del Tribunal. B) Organismo jurisdiccional competente. C) Legitimación activa. a) Municipios afectados en general. b) Municipios que no fueron parte en el expediente. c) Municipios que, citados, no concurrieron. d) Las demás Entidades locales. a') Provincias. b') Entidades locales menores y Mancomunidades. e) Los vecinos. a') Simples vecinos. b') Vecinos cualificados. c') El artículo 371 de la Ley de Régimen local. f) La Administración central. D) Legitimación pasiva. E) Capacidad y representación. F) Impugnabilidad del acto. Cosa juzgada. G) Recurso de reposición. H) Plazo de interposición. I) Forma de interposición. J) La declaración de lesividad. K) Formalización de la demanda. L) Subsanción de defectos.—III. TRAMITACIÓN DEL RECURSO.—IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO. 1. Estimación y desestimación. 2. Organismo competente para el deslinde. 3. Procedimiento. A) Normas que lo rigen. B) Presupuestos de iniciación del deslinde. C) Citación de los interesados y comparecencia. D) Informes. E) Audiencia de los interesados. 4. Finalidad, presupuesto y contenido del deslinde. A) Finalidad y presupuesto. a) Conceptos exclusivos de deslinde. b) Jurisdicción y propiedad. c) Jurisdicción y deslinde catastral. d) Cuestiones de deslinde. B) Contenido. a) Criterios para la apreciación de las pruebas. a') Los deslindes anteriores. b') Las demás pruebas. c') El hecho posesorio y los documentos. b) Los criterios y el deslinde.

#### I. PROPOSITO

En el título que encabeza el presente trabajo hemos procurado, aun a costa de la deseable eufonía, delimitar exactamente el

contenido del mismo. Pero acaso no sean dispensables algunas leves precisiones introductorias sobre la finalidad del estudio.

Este se centra en el régimen de impugnación de las decisiones del Ministro de la Gobernación que, señalando la línea de demarcación de términos entre dos o más Municipios colindantes, deslinda los terrenos que a cada uno de ellos corresponden, y sobre los que cada Municipio debe ejercer jurisdicción, resolviendo así las cuestiones que entre ellos se han planteado sobre el tema.

Es decir, que estudiamos única y exclusivamente los actos a que se refieren los artículos 21 de la Ley de Régimen local, texto refundido por Decreto de 24 de junio de 1955 (L. R. L.) y 32 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, de 12 de junio de 1952 (R.) (\*).

Dicho aún de otra forma, sólo nos interesa en este trabajo el régimen de impugnación de los actos en que se reúnan las siguientes circunstancias:

- A) Que señalen definitivamente una línea divisoria.
- B) Que dicha línea separe términos municipales.
- C) Que su fin sea la exacta delimitación de la jurisdicción administrativa de los Municipios.
- D) Que el acto de señalamiento sea dictado por el Ministro de la Gobernación, resolviendo cuestiones surgidas entre los Municipios colindantes.

Por lo tanto, quedan fuera del tema propuesto, en primer lugar, aquellas cuestiones relacionadas con los términos municipales que no constituyan propiamente problemas de deslinde. Incluso los apeos y amojonamientos que éstos provocan son ajenos a nuestro estudio y, desde luego, las alteraciones o fijaciones de términos.

En segundo lugar, excluimos, naturalmente, el estudio de cualquier acto de deslinde que no sea específicamente el de términos municipales.

En tercer lugar, al referirnos a deslindes *jurisdiccionales* de términos, queremos apartar de nuestra atención determinados des-

---

(\*) En adelante, ambas disposiciones serán citadas según la abreviatura respectiva, y lo mismo haremos con otras a las cuales hayamos de referirnos repetidamente.

Cuando, sin más precisiones, hablemos del *Reglamento*, nos referiremos siempre al de Población y Demarcación territorial.

lindes que, aunque en principio se plantean como de términos municipales, no se llevan a efecto con la estricta finalidad de concretar las respectivas jurisdicciones de los Municipios colindantes.

Pero ni siquiera todos los casos de deslinde jurisdiccional de términos municipales nos han ocupado.

Existen, de un lado, los deslindes practicados de plena conformidad entre los Municipios limítrofes. En ellos, ninguna intervención tiene el Ministro de la Gobernación, pues el acuerdo de los Municipios impide el planteamiento de cuestión alguna. De otro lado, existe en el Reglamento un precepto, el artículo 33, el último de la sección que lleva por título «Del procedimiento para el deslinde», que atribuye al Consejo de Ministros, y no al Ministro de la Gobernación, «la determinación de los límites de los Municipios o Entidades locales menores creados al amparo de lo dispuesto en los artículos 5.º y 6.º de este Reglamento». El estudio de este especial supuesto, sea cual sea el exacto alcance del artículo (1), queda al margen de nuestro propósito.

Tampoco se ha pretendido estudiar agotadoramente, línea por línea, trámite a trámite, el procedimiento de impugnación de los actos así acotados ni los problemas todos que su impugnación plantea. Se trata, simplemente, de trazar las líneas esenciales y estudiar, desde un punto de vista eminentemente práctico, las cuestiones específicas que (dentro del general régimen de impugnación de los actos administrativos) surgen como consecuencia de la singular materia a que los acotados se refieren, o aquellas que, siendo comunes a cualquier materia, revisten sin embargo tal importancia práctica que no puedan ser omitidas en un trabajo de finalidad tan concreta como el presente.

Por fin, acaso merezca también una breve explicación la forma (poco frecuente) de estructurar nuestro trabajo.

Hemos partido de la presuposición de hallarnos ante un acto de deslinde dictado por el Ministerio de la Gobernación en uso de las facultades que le concede el artículo 21 L. R. L., y nos he-

---

(1) Un verdadero galimatías en sí mismo, sobre todo por la remisión al artículo 15, en relación con los 5 y 6.

No es posible averiguar si el artículo se refiere realmente al deslinde o a la fijación del término, ni se adivina fácilmente en qué consiste el régimen especial y el porqué de él.

mos planteado los problemas que su impugnación presenta: la naturaleza de los recursos procedentes, los requisitos de su admisibilidad y las causas que pueden fundamentar su procedencia. Hemos creído que tal enfoque podía ser sugestivo (aparte de su posible utilidad práctica) al permitir centrar la atención sobre los puntos más relevantes, dejando en la penumbra todos aquellos otros que, aun relacionados con la actividad administrativa de deslinde, no conforman su esencial peculiaridad.

Pensamos que al hacerlo así nos obligábamos, en beneficio del lector, a esforzar nuestra capacidad crítica; a evitar el peligro de detenernos en el estudio de mínimos problemas, que distrajeran la atención que otros fundamentales merecen; a reducir la frondosidad en beneficio de la luz y—¿por qué no decirlo?—a prohibirnos la fácil vía de dejarse resbalar por la cómoda superficie de la apariencia, en detrimento de la recóndita sustancialidad del problema.

Con esta intención hemos emprendido nuestro estudio, partiendo, repetimos, de una presuposición convencional: la resolución por el Ministro de la Gobernación de un expediente de deslinde, acto administrativo frente al cual nos planteamos, en esencia, cuáles son los requisitos de su impugnación jurisdiccional y cuáles los motivos en que pudiéramos basar la pretensión de nulidad.

A través de este planteamiento pretendemos descubrir y exponer la esencialidad de los problemas que reviste el expediente de deslinde jurisdiccional de términos municipales a que se refiere el artículo 21 L. R. L. (2).

---

(2) Un supuesto muy afín, aunque no exacto, al de deslinde de términos municipales sería el de deslinde de una Entidad local menor dentro de un Municipio. Aquí sí hay delimitación de jurisdicciones. (E indudablemente, en caso de desavenencia, facultad resolutoria del Ministerio de la Gobernación, que habría de regularse por normas análogas a las que para el deslinde de términos sientan la L. R. L. y el R.) Pero en cuanto a la finalidad y presupuesto existe siempre una diferencia esencial: la línea que se acordase no delimitaría la jurisdicción del Municipio, aunque sí la de la Entidad local menor. Aquél extiende su jurisdicción al término de ésta, pero modalizada por la propia de la Entidad.

Parece claro que, aunque no se trate de deslinde de términos municipales en sentido estricto (y por ello lo incluimos entre los supuestos distintos de la figura cuyo estudio nos hemos propuesto), desde el punto de vista de la Entidad local menor puede considerarse como tal, y en dicha medida pueden

## II. ADMISIBILIDAD DEL RECURSO JURISDICCIONAL

### 1. POSIBLES CAUSAS DE INADMISIBILIDAD.

Las circunstancias que en la jurisdicción contencioso-administrativa pueden fundamentar la inadmisibilidad de un recurso resultan de los artículos 62, 82 y concordantes de la Ley jurisdiccional (L. J.), y pueden sintetizarse, a tenor del último de los citados preceptos, de la siguiente forma:

«La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en los casos siguientes:

a) Que se hubiere interpuesto ante un Tribunal que carezca de jurisdicción o de competencia para ello, por corresponder el asunto a otra jurisdicción o a otro órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, respectivamente.

b) Que se hubiere interpuesto por persona incapaz, no representada debidamente o no legitimada.

c) Que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, a tenor del capítulo primero del Título tercero.

d) Que recayere sobre cosa juzgada.

e) Que no se hubiere interpuesto, si fuere preceptivo, el recurso de reposición previo.

f) Que se hubiere presentado el escrito inicial del recurso contencioso-administrativo fuera del plazo establecido o en forma defectuosa.

g) Que al formalizar la demanda no se hubieren cumplido los requisitos de forma dispuestos en el artículo 69».

### 2. SU EXAMEN CONCRETO.

Examinaremos, con referencia al tema presente, cada una de tales circunstancias cuya ausencia es necesaria para que el recurso pueda admitirse.

#### A) *Jurisdicción del Tribunal.*

La resolución que fija los límites de varios términos municipales es, sin duda, un acto de la Administración del Estado suje-

---

resultar aplicables, *mutatis mutandis*, las consideraciones sentadas en este trabajo.

to al Derecho administrativo, por su propia esencia (delimitación precisa del territorio a que un Ayuntamiento extiende su competencia: artículo 11 L. R. L.), y no está comprendido, por lo tanto, en ninguno de los tres apartados del artículo 2.º L. J.; su enjuiciamiento es una cuestión típicamente administrativa, cuyo conocimiento compete precisamente a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 1.º L. J.).

La naturaleza del deslinde y su régimen administrativo son tan evidentes, que no parece oportuno rebuscar declaraciones expresas de la jurisdicción contenciosa definiendo positivamente la suya. Sí existen, en cambio, aparte de las incontables sentencias (3) que, por entender del fondo del asunto, la declaran implícitamente, otras resoluciones que permiten llegar indirectamente a la misma declaración. Así, los Reales Decretos sentencias de 17 de diciembre de 1881 y 5 de julio de 1883, que declaran competencia administrativa el mantenimiento del estado posesorio del derecho jurisdiccional de los Municipios sobre sus términos; y por citar otro ejemplo cercanísimo y de matiz diverso, la sentencia de 29 de diciembre de 1962, que al afirmar que la jurisdicción contenciosa carecería de título para resolver si se tratase de cuestiones dominicales, reconoce implícitamente tenerlo para las derivadas del deslinde jurisdiccional.

### B) *Órgano jurisdiccional competente.*

Por tratarse de una resolución de un órgano administrativo central (art. 14, apartado a), L. J.), lo será una de las tres Salas del Tribunal Supremo, y concretamente la cuarta, por hallarnos ante una resolución del Ministerio de la Gobernación no referente a personal ni a expropiación forzosa (art. 15 L. J., y 2.º, a), de la Orden ministerial de 6 de septiembre de 1957).

### C) *Legitimación activa.*

#### a) *Municipios afectados en general.*

Es innegable la de los Ayuntamientos afectados por el deslinde, que pueden alegar no sólo un interés legal, sino incluso un

---

(3) Del Tribunal Supremo, cuando otra cosa no se añada.

derecho, el de ejercer su jurisdicción sobre la superficie exacta de su término. Sin embargo, debemos ocuparnos de algunos supuestos especiales.

b) *Municipios que no fueron parte en el expediente.*

Si la línea perimetral delimitadora del término de un Municipio es afectada en un determinado deslinde, o, dicho de otro modo, si en él se fija o reconoce el lindero de dicho Municipio con los limítrofes o con alguno de ellos, es indudable que tal Municipio está legitimado para impugnarlo, aun cuando no se le haya citado al iniciarlo y se haya tramitado sin él. Existirá una infracción del artículo 27 R., similar al que en materia de particiones sanciona, con solución que no puede ser idéntica, el artículo 1.080 del Código civil.

En tal caso, desde luego, el deslinde será nulo en cuanto afecte a la línea de demarcación del Municipio preterido, si bien éste no puede alegar los vicios de nulidad del deslinde en cuanto no se refieran concretamente a su demarcación, ya que, aun cuando por defectos de forma o de fondo se haya perjudicado además a algún otro de los Municipios interesados, citados o no para el deslinde, carece aquél de interés respecto de tales cuestiones.

No podrá, pues, impugnar la línea de demarcación de los otros interesados, pero sí puede hacerlo cuando y en cuanto se haya fijado una línea que le afecte, aun cuando no hubiere sido parte en el expediente, ya que, a nuestro entender, ostenta no sólo un interés vulnerado, sino un derecho, por lo que a dicha solución podría llegarse a través del artículo 23, b), de la Ley de Procedimiento administrativo (L. P. A.), que otorga el carácter de interesados en un expediente (lo cual equivale a otorgarles legitimación para recurrir la resolución que en él recaiga, según los artículos 113 L. P. A. y 28 L. J., el cual además, en su apartado 2, la otorga al titular de un derecho que resulte afectado o infringido por el acto o disposición que se impugne, sin exigir que haya sido parte en el expediente en que se dictó) a los titulares de derechos directamente afectados por la decisión que se adopte en aquél, como han reconocido la sentencia de 24 de no-

viembre de 1961 y con posterioridad la de 7 de julio de 1962, según la cual «el concepto de interesado tiene en el artículo 23 de la Ley de Procedimiento administrativo una doble atribución, pues mientras sus apartados a) y b) lo refieren incondicionalmente a los titulares de derechos, distinguiendo los aspectos de que hayan o no promovido el expediente, el apartado c) lo asigna también a quienes acrediten intereses legítimos, personales y directos que puedan resultar afectados, pero condicionando su ejercicio procesal a que se personen antes de que se ultime el expediente», de donde surge la diferencia de que «los primeros ostentan en todo caso la condición de interesados, mientras los segundos sólo tendrán tal carácter, a todos los efectos prevenidos en la Ley, si se personaren en el procedimiento antes de recaer resolución definitiva, según expresa literalmente el apartado III, número 3, de la Exposición de motivos del aludido ordenamiento legal».

Esta es la solución que ha reconocido la sentencia de 19 de abril de 1961; y aun cuando aparentemente se deduzca lo contrario de la de 15 de marzo de 1958, de su atenta lectura se deduce que no se niega la legitimación del Municipio preterido, sino que se afirma que el acto no ha causado estado; sobre que no se trataba de impugnar un deslinde decretado por el Ministerio de la Gobernación, sino precisamente de uno en que no había intervenido, realizado por avenencia entre Municipios.

c) *Municipios que, citados, no concurrieron.*

Según el artículo 29 R., «la incomparecencia de la representación de los Ayuntamientos convocados en forma fehaciente para las operaciones de campo que haya de realizar el Instituto Geográfico y Catastral llevará implícito el decaimiento del derecho para impugnar la línea que se fije».

Este precepto, que a algún comentarista (4) ha parecido lógico y acertado, no puede merecernos la misma opinión. Se trata, a nuestro modo de ver, de una medida excesiva e ilegal.

Excesiva, porque el Ayuntamiento incompareciente incurre

---

(4) MARQUÉS, Luis: *Reglamento*, edición comentada.

ya en las consecuencias, más lógicas, que le acarrea el artículo 115, 2, L. P. A.: no poder alegar como infracción de procedimiento su incomparecencia. En este sentido, y con técnica perfecta, la sentencia de 11 de febrero de 1930 no declaró inadmisibles por falta de legitimación el recurso interpuesto, sino improcedente la alegación de infracción de procedimiento por no comparecer todos los Ayuntamientos afectados, cuando fué él precisamente, entre los citados, el que faltó. Sin embargo, el Tribunal entendió del fondo del asunto, lo cual es lógico, porque si pensamos, por ejemplo, en que el Ayuntamiento incompareciente tiene fijados sus límites por un deslinde anterior perfecto, ¿sería adecuado que en el nuevo deslinde, y aprovechando su ausencia, se variase la demarcación y él no pudiera ya impugnar el acto ilegal? La sentencia de 11 de febrero de 1930 marca la tendencia acertada, que confirma la de 17 de noviembre de 1961: el deslinde no pierde su eficacia por el solo hecho de que un Ayuntamiento citado no acuda, y él no puede alegar que por ello se faltó al procedimiento; pero no hay por qué negarle el derecho a impugnarlo por cualquier otra causa que no le sea imputable.

La medida nos parece, además, ilegal; creemos que no puede prevalecer en puro derecho, porque la conjunción de los artículos 23, b), y 113 L. P. A. y 28 L. J., ya estudiada, concede el derecho de recurso a los Municipios, y un precepto reglamentario no basta para prohibirlo. Los Municipios decaerán de él si no concurren en tiempo y forma, mas no por una simple incomparecencia en el expediente, de la que el artículo 23, b), L. P. A. les exonera.

d) *Las demás Entidades locales.*

a') Provincias.

El artículo 31 R. establece que «cuando los deslindes afecten a los límites de las Provincias, cada una de las Diputaciones interesadas tendrán derecho a incorporar a la Comisión prevista en el artículo 26 una representación igual a la de cada Ayuntamiento». Dichas Provincias son tratadas, pues, como interesadas, y

parece lógico que, al serlo, estén legitimadas para recurrir. Así, además, se deduce de las sentencias de 16 de noviembre de 1956, 8 de febrero de 1958 y 16 de septiembre de 1959, la primera de las cuales admite un recurso presentado por una Provincia; aunque las otras dos se dictaron en procesos en que las Provincias no fueron parte, se reconoce en ellas que en virtud de un deslinde no pueden variarse los límites de las Provincias, y por ello es lógico que éstas se hallen legitimadas para impugnarlo (cuando de hecho así haya ocurrido) por extralimitación de facultades.

b') Entidades locales menores y Mancomunidades.

Las demás Entidades locales a quienes afecte el deslinde, o al menos las Mancomunidades y Entidades locales menores, como entidades en las que el territorio es de vital consideración, estimamos que se hallan en la misma situación que las Provincias. El Reglamento no se ha ocupado de ellas, sin embargo, sin que sea enteramente válida la posible razón de que se considere que sus intereses se hallen debidamente salvaguardados con la legitimación del Ayuntamiento mancomunado o del que la Entidad local forma parte, ya que la misma razón podría haber dispensado la mención de las Provincias. Por ello, y sin perjuicio de que como ya hemos visto ocurre con éstas, la legitimación del Municipio respectivo pueda indirectamente favorecer sus intereses, parece adecuada una interpretación extensiva del artículo 31 R. cuando los Municipios colindantes se hallen mancomunados o alberguen, en el límite de sus linderos afectados por el deslinde, una Entidad local menor.

e) *Los vecinos.*

α') *Simplees vecinos.*

No parece haber cuestión. La representación de los intereses municipales o locales se halla conferida a los órganos respectivos competentes y, por lo tanto, parece necesario concluir que el vecino como tal carece de interés legítimo, personal y directo.

b') Vecinos cualificados.

Es claro que los deslindes jurisdiccionales no afectan para nada, como tales, a los derechos dominicales sobre los predios que los vecinos posean. Pero puede fijarse la atención en los dos siguientes supuestos:

a'') El propietario de unos terrenos que antes del deslinde se consideraban situados en término de A, se halla con que el deslinde los enclava, en todo o en parte, en B. Ello le obliga, por ejemplo, a dividir el cumplimiento de ciertas cargas e impuestos entre ambos Municipios, o a transferirlas, cuando antes con entera comodidad las cumplía en A. ¿Puede considerarse como interés directo el de permanecer en su anterior situación? ¿Le legitimaría ello como recurrente?

b'') El propietario de una finca en término municipal de A, cuyos linderos, en una parte, están designados como «con el término municipal de B», no tiene su finca debidamente amojonada, por haber creído (más o menos adecuadamente) que la línea divisoria de los términos demarca suficientemente su propiedad. En un nuevo deslinde de los términos resulta fijarse como tal línea una que engloba como término municipal de B, en el lindero común, una extensión de terreno que siempre se reputó pertenecer a A. Ello amenaza—el supuesto, lejos de ser inventado, es muy frecuente, sobre todo en zonas montañosas; el propietario que lindaba con la finca desde el otro término municipal suele invadir o reivindicar tras el deslinde la franja reputada en el deslinde como de B—con una pérdida de terrenos al propietario, cuyo linde es «la línea de demarcación de términos». ¿Representa ello un interés directo que le legitime para la impugnación del deslinde, para intentar que la línea divisoria siga por donde él ha estimado siempre hallarse el límite de su propiedad?...

No se trata de confundir con un deslinde de montes un deslinde de términos, sino de la influencia del documento administrativo de deslinde de términos como elemento de prueba de un determinado trazado de la línea de separación de dos fincas contiguas (o viceversa), posibilidad reconocida por la sentencia de 5 de julio de 1960, que confirma la jurisprudencia en otras decisiones.

Así, en un caso en que, según el Catálogo, el lindero S. de un monte coincidía en parte con la divisoria del término municipal del que formaba parte,

«practicado un deslinde del mencionado monte fué dejado sin valor ni efecto y se acordó que se proceda a la repetición del deslinde del monte, con la indispensable condición de que antes de comenzarlo queden realizados, si no lo estuvieren con arreglo a las disposiciones vigentes, los deslindes de términos municipales que según el Catálogo constituyen sus límites» (sentencia de 30 de enero de 1960);

resolución lógica, puesto que, en definitiva, cuando la titulación expresa que los límites de una finca coinciden con los municipales, es necesario fijar éstos para conocer aquéllos, y si se demuestra que los jurisdiccionales discrepan de los tenidos por ciertos hasta el momento, como en definitiva el hecho de que un Ayuntamiento

«haya venido ejerciendo jurisdicción sobre territorio que no le pertenecía no implica que la jurisdicción haya quedado suspendida, sino que ha sido mal ejercida»;

como lógicamente, y según afirma la misma sentencia (de 13 de diciembre de 1930),

«la jurisdicción es un atributo de la autoridad, y por ello es permanente e inalienable, y no susceptible, por tanto, de ser adquirida, ni de que se extinga por prescripción, totalmente inaplicable a las atribuciones de los organismos que integran el Estado, los cuales, aun cuando hagan dejación de ellas, continúan con la jurisdicción que la Ley les atribuye, y quien de modo indebido las ejerce no adquiere, por mucho tiempo que el abuso dure, el derecho de continuar usurpándola».

puede resultar que si unos títulos de propiedad señalan como linderos de la misma un tramo de «la línea divisoria de términos municipales», la titularidad dominical, sin confundirse con la jurisdicción administrativa, dependa sin embargo, en su extensión (en razón del límite fijado en el título), de la extensión que se acredite al término en que se halla.

Si el primer supuesto no parece suficiente para reputar al propietario como interesado directo; si su interés no se juzga bastante para ser directamente protegido, el segundo supuesto presenta un atractivo matiz. No es posible negar al propietario un interés apreciable y personal en la adecuada resolución del deslinde. Sin embargo, contemplando de frente el problema de la legitimación, no parece que dicho propietario tenga un *derecho* a que la linde de demarcación se trace por un lugar determinado, como el Municipio o la Provincia, y como el ordenamiento no le reconoce la cualidad de parte en el expediente, parece improcedente su legitimación como recurrente, si ha de prevalecer (mediatizando la declaración en principio incondicionada del artículo 28 L. J.) la del artículo 23 L. P. A.

c') El artículo 371 de la Ley de Régimen local.

Lo dicho se entiende, naturalmente, sin perjuicio de la actuación de los vecinos al amparo de lo dispuesto en el artículo 371 de la L. R. L., aunque, dadas las dificultades que a la acción vecinal presenta el régimen que en él se establece, dudamos de que alguna vez se utilice para la impugnación de un deslinde.

f) *La Administración central.*

Es indudable que, al menos en teoría, y con arreglo a los artículos 28, 3; 56 y 57, L. J., y 109-112 L. P. A., la Administración central está legitimada para, previa declaración de lesividad del deslinde, impugnarlo jurisdiccionalmente. En tal caso, quienes tuvieren interés directo en conseguir la anulación del deslinde podrán actuar como coadyuvantes (art. 30, 2, L. J.).

D) *Legitimación pasiva* (5).

Se considerará parte demandada la Administración central y las Entidades locales que derivaren derechos del deslinde impug-

---

(5) Su cita entre las causas de inadmisibilidad es mera cuestión de conveniencia sistemática.

nado. Podrán ser coadyuvantes, para su mantenimiento, quienes tengan interés directo en él [por ejemplo, los propietarios limítrofes, en el supuesto b'')].

Cuando la pretensión anulatoria se interponga por la Administración central, serán demandados quienes tengan un derecho derivado del deslinde (arts. 29 y 30 L. J.).

#### E) *Capacidad y representación.*

Las Entidades locales tienen otorgada por la L. R. L. la capacidad procesal, y la de la Administración central es incuestionable. Las demás personas, en su caso, actuarán según los preceptos de la L. J., tanto respecto de su capacidad como de su representación en juicio.

En representación de la Administración local actuará, conforme al ordenamiento específico, un Abogado del Estado. Las Corporaciones locales lo harán a través de sus órganos representativos, quienes deberán otorgar poder a Letrado o Procurador y ser asistidas por un Abogado, ya que el del Estado no puede actuar en su defensa (arts. 33-35 L. J.). En su caso, habrá que estar a lo dispuesto en las Ordenes de 11 de noviembre de 1957 y 6 de marzo de 1958, respecto a la actuación del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

#### F) *Impugnabilidad del acto. Cosa juzgada (6).*

Respecto de las condiciones de impugnabilidad establecidas en los artículos 37-40 L. J., no juegan en este caso sino aquellas a que se refieren los artículos 37, 1, y 40, a), L. J.

Una resolución que fije una determinada línea de demarcación es, sin duda, decisoria del fondo del asunto, y al emanar del Ministro de la Gobernación no es susceptible de alzada, por lo que, previa reposición, en su caso, es jurisdiccionalmente impugnable, a no ser que constituya cosa juzgada o sea reproducción de otros

---

(6) En su aspecto procesal, estos dos conceptos no ofrecen mayor interés, dado el limitado propósito de este estudio.

actos anteriores definitivos y firmes o confirme acuerdos consentidos.

G) *Recurso de reposición.*

Al no hallarnos en ninguno de los casos exceptuados por el artículo 53 L. J., cualquier persona—salvo la propia Administración central—que pretenda interponer recurso jurisdiccional debe como requisito previo formular el de reposición ante el propio Ministro de la Gobernación, presentando escrito con los datos a que se refiere el artículo 114 L. P. A., en el plazo de un mes desde el día en que le fué notificada de forma fehaciente la resolución del deslinde. Las Corporaciones locales cumplirán previamente los requisitos a que aludiremos en el apartado siguiente.

H) *Plazo de interposición.*

Si el recurso de reposición se resuelve expresamente, el plazo será de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación fehaciente. Si no lo fuere, de un año, a contar de la fecha de interposición del recurso de reposición.

Respecto de tal plazo es de tener en cuenta:

a) Que a partir de la sentencia de 9 de marzo de 1959, en las de 20 de abril, 9 de mayo, 31 de octubre y 5 de diciembre de 1960, 7 de febrero, 30 de mayo y 26 de junio de 1961, 17 de enero, 17 de febrero, 2 y 17 de marzo, 9 y 23 de mayo de 1962 y otras posteriores, se ha sentado que según la L. J., los meses han de contarse como de treinta días cada uno y, por tanto, el plazo vence a los sesenta días naturales, aunque el último de ellos sea festivo (sentencias de 20 de abril y 24 de noviembre de 1959 y 17 de enero de 1961). Importa recordar esta doctrina para no dejar transcurrir, por inadvertencia, el plazo; y como a tenor del artículo 126 L. P. A. el recurso de reposición «se interpondrá de conformidad con lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso-administrativo», importa también interponerlo dentro de treinta días naturales para no incurrir en la misma caducidad, y así lo ha exigido asimismo alguna sentencia.

b) Respecto de la fecha inicial del cómputo, hay que tener en cuenta los artículos 79 y 80 L. P. A. y la jurisprudencia recaída sobre la fehacencia de las notificaciones. Las sentencias de 9 de diciembre de 1957, 18 de febrero de 1958 y 23 de abril de 1960, dictadas precisamente en materia de deslindes, han recordado la necesidad, para que tengan efecto las notificaciones del acuerdo de deslinde al Ayuntamiento interesado, que se hagan de conformidad con lo establecido en tales artículos y en el 59 L. J.

### I) *Forma de interposición.*

Procede acatar lo dispuesto en el artículo 57 L. J.

Respecto a su párrafo 1, no es necesario comentario alguno. El cumplimiento de los mínimos requisitos que exige es inexcusable, pero sencillísimo.

En cuanto al párrafo 2, los requisitos b) y e) no resultan necesarios en el presente caso. El a) y el c) son de cumplimiento simple, bastando para el primero la presentación de la escritura de poder otorgada en favor de Abogado o Procurador que deba representar al recurrente.

En cambio, el requisito d) merece especialísima atención, que habremos forzosamente de dedicarle.

Los requisitos a que alude el precepto son, para las Corporaciones locales, los establecidos en el artículo 370 de su Ley rectora (según el cual, el acuerdo de ejercicio de acciones debe ir precedido del dictamen de un Letrado) y en el 121 de la misma Ley, apartado j), según el cual requieren acuerdo plenario el ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la interposición de recursos.

Interpretando tales preceptos, el Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que es necesario el acuerdo plenario para la interposición de cualquier recurso administrativo, incluso el de reposición, de acuerdo con la letra del artículo 121, e incluso superando la dicción literal del artículo 370, que sólo prescribe el dictamen previo de Letrado para el ejercicio de *acciones*, ha llegado a afirmar que tal dictamen es también necesario con carácter previo a los acuerdos plenarios que decidan entablar recurso

de reposición o cualquier otro administrativo. En este sentido, las recientes sentencias de 28 de septiembre de 1961 y 9 de noviembre de 1962 han extendido la exigencia de dictamen de Letrado, aparentemente reducida al ejercicio de *acciones*, a la *interposición de recursos*. De tal forma, el dicho dictamen ha de ser extendido no sólo antes de recurrir en vía jurisdiccional, sino también antes de acordar la interposición del recurso de reposición; y la falta de este último requisito puede producir indirectamente la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo al no admitirse, y por lo tanto estimarse no interpuesto, el de reposición preceptivo.

La Corporación recurrente debe cumplir ya dicho requisito al recurrir en reposición, certificando hacerlo «según dictamen de Letrado». Bastará, pues, para evitar la inadmisibilidad por esta causa con no olvidar, al tomar el acuerdo plenario de interposición del recurso, certificar asimismo la existencia del previo informe de Letrado. La necesidad de acuerdo plenario se halla además reiterada, respecto al recurso en materia de deslinde, por sentencia de 27 de diciembre de 1955.

#### J) *La declaración de lesividad (7).*

Cuando sea la Administración central quien pretenda impugnar el deslinde que ella misma realizó, por no poder revocarlo libremente según los artículos 109 y 110, 1, L. P. A., ni tratarse de un error de los reseñados en el artículo 111 L. P. A., deberá previamente declararlos lesivos, conforme a lo establecido en el artículo 56 L. J., ya que al dictarlo declaró derechos de las Corporaciones: sentó cuál es el terreno sobre el que tienen jurisdicción. Por consiguiente, si el acto no es nulo de pleno derecho, ni infringe manifiestamente la Ley según dictamen del Consejo de Estado, ni incurre en error alguno de la naturaleza de los enu-

---

(7) Aquí, por encima incluso de nuestra conveniencia sistemática, que de todas formas hubiera determinado la incardinación del problema en este apartado, existe una injustificable omisión del artículo 82 de la L. J., que no enumera entre las causas de inadmisibilidad una que desde luego lo es: la falta de declaración previa de lesividad, si es la Administración autora del acto quien pretende impugnarlo.

merados en el artículo 111 L. P. A., deberá declarar lesivo el deslinde «a los intereses públicos».

El primer requisito para ello es que la declaración se haga antes de transcurrir cuatro años desde el deslinde. El segundo, que se formule por el propio Ministro de la Gobernación o por el Consejo de Ministros (art. 56 L. J.). Entonces la Administración central podrá convertirse en demandante e interponer recurso contencioso-administrativo, según las normas específicas de tal recurso en este supuesto, que varían considerablemente de las que condicionan la admisibilidad del mismo cuando ella es demandada.

Así, es innecesaria la reposición. El plazo de interposición (de dos meses) se computa a partir de la fecha siguiente al día de la declaración de lesividad, y no de la del acto impugnado; y el proceso se inicia directamente mediante la presentación de la demanda, acompañando a ella el expediente administrativo (artículos 57, 4, y 58, 5, L. J.).

#### K) *Formalización de la demanda.*

Cumplidos en cada caso todos los requisitos anteriormente enumerados, la admisión del recurso queda garantizada con tal de que, al formalizar la demanda, se consignen, con la debida separación, los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, y se acompañen a ella los documentos en que directamente funde su derecho el recurrente (art. 69 L. J.).

#### L) *Subsanación de defectos (8).*

La L. J. proclama en su preámbulo la intención de huir de los formalismos excesivos, y en consonancia con ello, el apartado 3 del artículo 57 establece la posibilidad de subsanación de defectos antes de que se llegue a la radical inadmisibilidad del recurso. La regla general es la de que se concederá para ello al recurrente un plazo de diez días. La sentencia de 17 de noviembre de 1961 aplica tal norma, permitiendo la subsanación de la falta de re-

---

(8) Vid. nota 5.

posición; y la de 5 de julio de 1960 interpreta lo más ampliamente posible, en sentido antiformalista, el precepto del artículo 57, *d*).

### III. TRAMITACION DEL RECURSO

Interpuesto en forma y tiempo hábil el recurso, y subsanados en su caso los defectos que el Tribunal advierta, prosigue su tramitación conforme a las reglas comunes de la L. J., sin especialidad alguna procesal.

### IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

#### 1. ESTIMACIÓN Y DESESTIMACIÓN.

Según el artículo 83 L. J.,

«1. La sentencia desestimaré el recurso contencioso-administrativo cuando se ajustare a Derecho el acto o la disposición a que se refiera.

2. La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso de desviación de poder».

Dicho precepto, coincidente con el artículo 48 L. P. A., hay que conjugarlo con el artículo 40 de esta última Ley, según el cual

«1. Los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que en su caso estuviere establecido.

2. El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, y será adecuado a los fines de aquéllos».

Por lo tanto, para resolver sobre la procedencia del recurso, el Tribunal examinará si se han cumplido o no estos requisitos y, en su caso, el alcance de las infracciones respecto de la validez del deslinde practicado.

## 2. ORGANO COMPETENTE PARA EL DESLINDE.

Sobre ello no puede existir duda alguna: lo es el Ministro de la Gobernación, por mandato expreso del artículo 21 L. R. L., recordado por el 32 R.

No hay posibilidad de delegación, por prohibirla el artículo 22, 3, c), L. R. J. (9), y, por tanto, si no resuelve el Ministro podría alegarse acaso la nulidad absoluta del artículo 47 L. P. A., o al menos la anulabilidad incuestionable (arts. 40 y 48 L. P. A.). Si se estimara que la sanción es la del artículo 47, se trataría, por supuesto, de un acto revocable *ad nutum* por la Administración central; pero ello es muy dudoso.

## 3. PROCEDIMIENTO.

### A) *Normas que lo rigen.*

Nos hallamos ante un acto de la Administración central en el que, por tanto, ha de regir la L. P. A., aunque en cuanto no la contradiga sea de aplicación lo establecido en los artículos 27-32 R.

La afirmación es indudable, aunque en algún caso se haya olvidado, como en la sentencia de 25 de noviembre de 1961, con lamentables e importantes consecuencias (10). Una cosa es que las Corporaciones locales sean interesadas en el deslinde y otra que deba estimarse que nos hallamos ante un acto de las mismas. Lo será el deslinde aprobado por ellas sin desavenencias (art. 26 R.), pero en cuanto surgen aparece la competencia del Ministerio de la Gobernación, en una especie de exclusiva avocación, y nos hallamos ante una actuación del Estado, regida por la L. P. A. (artículo 1.º).

Por lo tanto, y sin perjuicio de la aplicación del Reglamento,

---

(9) Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido por Decreto de 26 de julio de 1957. No es posible la delegación de los expedientes que hayan sido informados preceptivamente por el Consejo de Estado.

(10) Vid. más adelante, IV, 3, E.

en cuanto a ella no se oponga, es la L. P. A. la norma de prevalente aplicación. Y aun cuando el Reglamento haya omitido la remisión que a las Instrucciones de 23 de diciembre de 1870 hacía el artículo 27 del antiguo Reglamento de 2 de julio de 1924, tampoco parece dudoso que tales Instrucciones deben seguir aplicándose, en cuanto no sean incompatibles con el Reglamento y la Ley de Procedimiento administrativo.

A este respecto, un avezado comentarista (11) afirma que

«el comentario oficioso al Reglamento dice que el procedimiento para el deslinde es resultado de la condensación de las más salientes normas que se han ido dictando por sucesivas Instrucciones, y deja expedita la aplicación de éstas a los casos singularísimos que puedan presentarse, aunque, como es lógico, la preceptiva ritual que en líneas generales se traza sólo dé cabida implícita y supletoria a dichas Instrucciones, a tenor del principio de la jerarquía de las normas jurídicas».

Y ello concuerda además con el propósito de la L. P. A., que según su propio preámbulo ha huído

«de la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario en el que se den todas aquellas actuaciones, integradas como fases del mismo, y en consecuencia, no regula la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como fases o momentos preceptivos de un procedimiento, sino como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate. De este modo, la preclusión, piedra angular de los formalistas procedimientos judiciales, queda reducida al mínimo, dotándose al procedimiento administrativo de la agilidad y eficacia que demanda la Administración moderna».

El pensamiento de la Ley se halla reforzado aún más en el preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958, en el que, antes de articular los procedimientos especiales que al margen de aquélla se dejan vigentes, se dice expresamente que

«al dar cumplimiento a este imperativo de la Ley es preciso, ante todo, puntualizar lo que debe entenderse al efec-

---

(11) MARQUÉS, Luis: *Op. cit.*, pág. 56; al art. 26 R.

to por procedimientos especiales. Porque no todos los procedimientos que se siguen en determinadas materias administrativas tienen aquel carácter. En la mayoría de los casos se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento ordinario de la nueva Ley, dada la flexibilidad de sus preceptos, singularmente los consignados en los artículos 81, 87, 88 y 91. Dichos trámites han de considerarse establecidos como desarrollo o complemento de la Ley, al amparo de la facultad que a la Administración otorga, por ejemplo, el artículo 81, al permitirle determinar los actos de instrucción que estime más adecuados en cada caso. No existe entonces propiamente un procedimiento especial, sino una concreción por vía reglamentaria de los trámites previstos y admitidos en el procedimiento ordinario de la Ley».

Ello sentado, es forzoso, sin embargo, decir que no se incurre en anulabilidad por cualquier infracción de dichas normas procedimentales. El criterio para averiguar cuándo haya ello de ocurrir es el sentado en los artículos 48-54 L. P. A., recogiendo una inequívoca corriente jurisprudencial ya antigua (12), y que puede resumirse en el apartado 2 del artículo 48 L. P. A.:

«El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados».

Veamos, aplicando tal criterio al procedimiento de deslinde, las posibles causas de nulidad del mismo por infracciones de aquél.

#### B) *Presupuestos de iniciación del deslinde.*

Según la regulación de los artículos 26-30 R., parece que las cuestiones sobre deslinde que legitiman la actuación resolutoria del Ministerio de la Gobernación deben surgir lógicamente después de un intento de avenencia de los Municipios interesados, que nombran las Comisiones aludidas en el artículo 26 para lle-

(12) Recogida por SERRANO GUIRADO en su trabajo «El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo», en *Revista de Administración Pública*, IV, 129-190, y por GONZÁLEZ PÉREZ en su libro *Los recursos administrativos*, «Instituto de Estudios Políticos», Madrid, 1960.

gar a un acuerdo sobre los linderos comunes. Si lo logran, nos hallamos ante un deslinde convencional, que sólo marginalmente nos interesa. Si no lo logran, en vez de redactar el acta conjunta a que se refiere el artículo 30 R., redactarán por separado un acta de desavenencia cada una de ellas, que remitidas al Ministerio de la Gobernación a través del Gobernador civil, darán ocasión a que se plantee la cuestión de deslinde propiamente dicha.

Es decir, que en principio parece que la discrepancia entre las Corporaciones interesadas haya de manifestarse y documentarse precisamente en la forma establecida por el Reglamento para que pueda iniciarse el expediente de deslinde que estudiamos.

Sin embargo, ello no es así. Lo esencial es que exista discrepancia, aunque no se manifieste de tal forma ni de tal forma procure conciliarse, según se desprende de las sentencias de 23 de junio de 1960, y sobre todo de las de 19 de abril y 7 de junio de 1961, la primera de las cuales se refiere (como ya lo hizo, en el mismo sentido, la de 7 de marzo de 1932) a la innecesariedad de que se haya redactado un acta de desavenencia por cada una de las Corporaciones actuantes; y la de 7 de junio llega a decir que, probada por cualquier medio la discrepancia,

«aun cuando la iniciación del expediente de deslinde no hubiera sido solicitado por ninguna de las partes en discordia, no podría negarse al Ministerio de la Gobernación competencia para decidir de oficio la apertura del referido expediente de deslinde, puesto que el artículo 7.º del texto refundido de la Ley de Régimen local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, incluido en el título preliminar dispone «que en las materias que la Ley no confíe expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias, actuarán unos y otros bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación». Y en uso de esta tutela es obligado reconocer que la resolución del Ministro de la Gobernación de apertura de un expediente de deslinde para resolver definitivamente sobre las discrepancias aparecidas entre los Ayuntamientos de X y el de Z es conforme a derecho».

Por cierto que esta sentencia, en su primer Considerando, establece una doctrina poco corriente y, por consecuencia, de indudable interés, al decir que es definitiva y, por consiguiente, im-

pugnable jurisdiccionalmente la resolución ministerial que ordena la iniciación del expediente de deslinde,

«que si fuera acordada indebidamente perjudicaría al Ayuntamiento de X en sus derechos adquiridos, irrogándole unos gastos y perjuicios innecesarios, por cuyo motivo debe desestimarse la petición de inadmisibilidad del recurso».

La doctrina usual del Tribunal Supremo es la de que el acto que ordena la incoación de un expediente es de trámite y, por consiguiente, irrecurrible.

### C) *Citación de los interesados y comparecencia.*

Surgida la desavenencia y designado el Ingeniero actuante, debe citarse a los interesados en el deslinde.

Sin perjuicio de lo que hemos afirmado al ocuparnos de la legitimación, es lo cierto que el Reglamento exige únicamente, de modo implícito, la citación de los «Ayuntamientos» y, en su caso, de las Provincias. Y parece evidente que la preterición de alguno de ellos acarreará la nulidad de lo actuado, al menos en lo que se refiere a su demarcación. Será aplicable, desde luego, el artículo 26 L. P. A., y creemos que la citación deberá hacerse con una antelación al menos de diez días (argumento art. 71 L. P. A.).

La incomparecencia de los citados en debida forma, si no nos parece causa bastante para privarles de legitimación, tampoco debe serlo, en buena doctrina, para enervar la eficacia del acto de demarcación.

Sobre estos puntos, aparte de la jurisprudencia citada ya al ocuparnos de la legitimación, es forzoso añadir que la sentencia de 16 de noviembre de 1956, si bien en un caso planteado con anterioridad a la vigencia del Reglamento, parece estimar que la omisión de las Provincias no es causa de nulidad. Creemos que tal doctrina no debe prevalecer.

### D) *Informes.*

Terminadas las operaciones sobre el terreno, y con las pruebas aportadas por los interesados y el Ingeniero actuante, emi-

tirá informe el Instituto Geográfico y Catastral y dictaminará con posterioridad el Consejo de Estado (arts. 32 R. y 21 L. R. L.). Como ambos informes están exigidos por Ley, su omisión, o la de alguno de ellos, acarrearía la nulidad de lo actuado. Podrán pedirse otros, fundamentando al hacerlo la conveniencia de reclamarlos (arts. 85 y 86 L. P. A. y sentencias múltiples, cuya cita resulta innecesaria, estableciendo la sanción de nulidad de los expedientes en que, siendo preceptivo, se omite el dictamen del Consejo de Estado).

#### E) *Audiencia de los interesados.*

Dos sentencias, una de 9 de diciembre de 1957 y otra de 25 de noviembre de 1961, han negado la obligatoriedad del trámite de audiencia en los expedientes de deslinde.

La primera contrapone a los preceptos del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, de 31 de enero de 1947 (que lo imponía, y se citaba como aplicable por el Ayuntamiento interesado), el Reglamento, que

«es el específico para la cuestión discutida, de deslinde de los términos municipales, y el artículo 32 de dicho Reglamento sólo prescribe que... sin citar para nada la audiencia de los Ayuntamientos a quienes afecte el problema, por cuya razón no puede tenerse en cuenta el supuesto motivo de nulidad de actuaciones».

No nos importa reconocer la existencia, bajo la vigencia de la legislación anterior a la L. P. A., de cierta corriente jurisprudencial que afirmaba que el trámite de audiencia no era aplicable cuando no se exigía expresamente en un procedimiento especial, si era éste el que resultaba de aplicación al caso dado. Existieron siempre decisiones jurisprudenciales que, con mejor criterio, afirmaban constantemente algo mucho más lógico y adecuado: que el trámite de audiencia era indispensable en cualquier caso, salvo aquellos en que

«expresamente por precepto legal se excepcione dicho trámite» (sentencias de 23 de diciembre de 1953 y de 8 de marzo de 1954).

Asimismo, decía la sentencia de 2 de junio de 1954 que

*«en defecto de prevención especial en las normas de particular aplicación, el trámite se concederá en la forma y los términos señalados por la Ley de Bases de Procedimiento administrativo y Reglamentos de ejecución de la misma»;*

y confirmaba esta doctrina extensamente la importantísima sentencia de 2 de noviembre del mismo año de 1954, dando aún mayor amplitud al principio de audiencia y a su obligatoriedad, al decir que

*«tal principio ha de prevalecer sobre cualquier omisión que las reglamentaciones administrativas contengan respecto de este particular, y ha de ser igualmente aplicado»;*

y reiteraba la sentencia de 14 de noviembre de 1959 que sólo un precepto expreso excluyente podía dar lugar a que no se aplicase el trámite de audiencia, según su regulación general en la Ley de Bases de Procedimiento antigua.

Mas (repetimos) existía, al lado de ésta, otra corriente jurisprudencial (menos fundada) que afirmaba que el carácter de Ley de Bases de aquella disposición impedía aplicar el principio de audiencia en aquellos casos en que la legislación especial no lo permitiera expresamente (13). Parece apoyarse en ella la sentencia de 9 de diciembre de 1957. Pero hoy, ya vigente la L. P. A., resulta vedado a la jurisprudencia intentar semejantes sutilezas (14). La L. P. A., que intenta la unificación del procedimiento (preámbulo, I), si bien excluye de tal regulación unitaria determinados procedimientos especiales, determina que la prevalencia de las normas en que éstos se regulen se dará sólo en lo que respecta a las actuaciones reguladas en

*«las normas contenidas en los títulos IV y VI, salvo el capítulo I de éste, y en el capítulo II del título I» (artículo 1.º, 2);*

---

(13) SERRANO GUIRADO: *Op. cit.*

(14) Aunque alguna vez asomen más o menos decididamente. Vid., por ejemplo, nuestro trabajo «Naturaleza y fijación del canon por vertimiento de residuos nocivos a la riqueza piscícola de las aguas públicas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 40.

y si bien es cierto que es en el título IV en el que se halla el artículo 91, que establece la obligatoriedad del trámite de audiencia, que por lo tanto no será obligatorio cuando se trate de un procedimiento especial, lo es aún más que, enumerados en el Decreto de 10 de octubre de 1958 los procedimientos especiales a que se refiere el artículo 1.º, 2, en ninguno de sus 27 números se habla para nada del procedimiento de deslinde, que, por consecuencia, no es procedimiento especial, sino normal, y en él es forzoso dar audiencia a los interesados, antes del dictamen del Consejo de Estado, y salvo las circunstancias del artículo 91, 3, de la Ley de Procedimiento administrativo.

No conocemos sentencia alguna posterior a dicha Ley en que el problema se haya planteado; pero es forzoso hacerse eco de la de 16 de noviembre de 1961, dictada en proceso sobre materia de segregaciones de términos, en la que se incide en un grave error, de posible repercusión en los afines expedientes de deslinde, ya que dicha sentencia niega la obligatoriedad del trámite en la segregación por estimar que, siendo la L. P. A. aplicable directamente sólo a la Administración central, y el procedimiento de alteración de términos un procedimiento de régimen local, regulado en el Reglamento, no puede aplicarse el artículo 91 L. P. A. a un procedimiento con reglas propias.

El error es evidente. Que el procedimiento de segregación o deslinde de términos se regule en las normas de régimen local no impide que, al tratarse de actos de la Administración central, se halle el procedimiento para dictarlos sujeto a la L. P. A. La sentencia de 14 de octubre de 1961 (15) lo ha reconocido así, y ha declarado la obligatoriedad del trámite, evitando—esperemos que suceda así definitivamente—el peligroso error en que poco después había de incurrir nuestro más Alto Tribunal.

El artículo 91 L. P. A. es, sin duda alguna, de aplicación a los deslindes a que se refiere el artículo 21 L. R. L.; y, como consecuencia, es obligatorio que se dé en ellos audiencia a los interesados, en la forma y condiciones que aquel precepto establece.

Otra cosa es que en determinadas circunstancias la omisión del trámite, sin dejar de constituir una infracción del procedi-

---

(15) También referente a segregación de términos.

miento, no alcance entidad suficiente para determinar la nulidad de lo actuado, lo que podrá ocurrir cuando a pesar de tal omisión resulte que no se ha producido indefensión, porque, por cualquier otro medio, los interesados hayan podido conocer los datos relevantes y alegar lo que a su derecho estimaron conveniente. En tal caso, y siguiendo la dirección apuntada en el artículo 48, 2, L. P. A., puede tal infracción no ser constitutiva de nulidad, mas la infracción, repetimos, seguirá existiendo. El artículo 91 L. P. A. impone el trámite.

Y lo impone también el artículo 117, 1, L. P. A., asimismo aplicable a los expedientes de deslinde, en el recurso de reposición, siempre que en él «hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario».

#### 4. FINALIDAD, PRESUPUESTO Y CONTENIDO DEL DESLINDE.

##### A) *Finalidad y presupuesto.*

El acto del Ministerio de la Gobernación tiene como finalidad resolver las cuestiones planteadas entre Municipios colindantes respecto de cuál sea la línea en que termina su respectiva jurisdicción. Cualquier otra finalidad que el acuerdo asuma invalidará, por desviación de poder, la decisión gubernativa.

##### a) *Conceptos exclusivos de deslinde.*

El deslinde no es atribución o señalamiento de término a un Municipio, ni alteración del hasta entonces atribuido al mismo. Aquellas figuras son, precisamente, presupuesto ineludible del deslinde.

Las sentencias de 19 de abril de 1934, 28 de junio de 1941, 15 de noviembre de 1950, 15 de marzo de 1951, 13 de mayo de 1955, 16 de enero de 1956, 9 de mayo de 1957 y 26 de enero de 1962, entre otras, han recordado la imposibilidad de que mediante el deslinde se alteren los linderos municipales—y menos aún los de las Provincias (sentencias de diciembre de 1956, 8 de febrero de 1958 y 16 de septiembre de 1959)—y la de proceder al deslinde mientras no se haya fijado con anterioridad y exactitud cuál ha

de ser el término jurisdiccional. En definitiva, como expresa la sentencia de 13 de diciembre de 1930,

«la segregación es la separación por unas u otras razones del término municipal de terrenos que a él le pertenecen sin disputa ni controversia alguna, y el deslinde consiste en *determinar a cuál de dos o más Ayuntamientos pertenece un territorio*».

Y la de 16 de noviembre de 1956, con mayor claridad todavía, establece que en las alteraciones de términos

«sea cual sea su causa y finalidad hay una verdadera transferencia o cambio en el perímetro o superficie de un término preexistente, a diferencia de lo que sucede con el deslinde, que se contrae a dar precisamente notoriedad y fijeza a la línea de separación entre dos términos, pero sin alterar la superficie que jurídicamente debe haber correspondido siempre a cada uno».

Por lo tanto, las facultades del Ministro de la Gobernación no pueden ejercitarse en tal forma que el pretendido deslinde *altere* términos: desviación de poder.

b) *Jurisdicción y propiedad.*

Tampoco puede hacerse, en un deslinde *jurisdiccional*, fijación de demarcaciones de terrenos poseídos a título de propiedad (pública o privada). El deslinde de términos y el de bienes son dos figuras distintas.

Jurisdicción es un atributo jurídico-administrativo, público. Propiedad es un título civil. Una cosa es que un Ayuntamiento tenga jurisdicción sobre un determinado término municipal, y otra cosa muy distinta es que sea *propietario* de su término municipal. Un Ayuntamiento puede ser propietario de bienes situados fuera de su término municipal. Y (viceversa) puede un Ayuntamiento tener en su término municipal terrenos de la propiedad de otro Municipio, sin que aquella jurisdicción que sobre su término tiene decaiga por ello absolutamente en nada.

Una cosa es, repetimos, el concepto de término municipal, es decir, el territorio a que se extiende la jurisdicción administrativa de un Ayuntamiento, y otra muy distinta la propiedad de fe-

rrenos, que puede tenerse dentro y también fuera de su término municipal. Estos terrenos poseídos fuera de su término municipal no implican jurisdicción; se reconoce la jurisdicción de otro Municipio distinto del propietario. Y con mayor motivo ocurre esto, naturalmente, cuando se trata de propiedad de vecinos. Los vecinos de un Municipio pueden ser propietarios de terrenos situados fuera de su término municipal, es decir, en el término de otro Municipio; y por ello, aunque se pruebe que determinados señores, vecinos de un Municipio A, son propietarios de terrenos de un cierto lugar, no quiere ello decir que este lugar sea término municipal de A; por el contrario, pueden pertenecer al término municipal de B, aunque sean propiedad de vecinos del término municipal A.

Esto lo ha advertido ya sobradamente la jurisprudencia española. Así, una sentencia de 19 de junio de 1935 advierte contra el peligro de confundir

«el concepto de término municipal, que es el territorio a que se extiende la jurisdicción administrativa de un Ayuntamiento, con la propiedad o posesión de tierras, aprovechamientos u otros derechos de orden patrimonial que pueden pertenecerle dentro o fuera de su término, y en los que en este último caso ejercerá la potestad dominical, pero no la jurisdicción, de la que será titular el Ayuntamiento a cuyo término corresponda, y, en consecuencia, tal posesión carece de eficacia cuando se trata de señalar hasta dónde llega su término municipal».

Muchas veces—dice la sentencia de 13 de marzo de 1936—

«se incurre en la confusión tan corriente y repetida de pretender deducir de derechos de naturaleza puramente civil otros de carácter jurisdiccional específico y bien distintos. Porque la distinción entre unos y otros derechos hace compatible y *permite que un Ayuntamiento o sus vecinos puedan ostentar derechos civiles sobre terrenos que correspondan a términos jurisdiccionales de distintos Municipios*».

La sentencia de 18 de enero del mismo año reitera que

«El Ayuntamiento recurrente parte del error de confundir las consecuencias legales de la posesión o propie-

dad de tierras que le pertenezcan dentro o fuera de su término municipal (respecto de las que le asiste y puede ejercer la potestad dominical) con el concepto específico de término municipal, o sea el territorio a que se extiende la jurisdicción administrativa del Municipio, que es precisamente lo que aquí se discute».

Y la sentencia de 23 de junio de 1960, que

«No debe perderse de vista que los límites de un término municipal señalan una zona de jurisdicción administrativa, no un área de propiedad o de derechos reales; y que, por tanto, aunque se demostrase el dominio de una finca por un Ayuntamiento, ello no resolvería a su favor la cuestión sobre el trazado de su término municipal, ya que no hay obstáculo para que, fuera de dicho término, un Ayuntamiento pueda tener propiedades o disfrutar de determinados derechos reales».

El deslinde de bienes es un supuesto contrario al del anterior apartado *a*), pero análogamente distinto del propio deslinde de términos. En el apartado *a*) la materia era relativa a términos, pero no a deslindes. En el actual se trata de deslindes, pero no de términos. Y es indiferente que sea deslinde de fincas de dominio particular o de dominio municipal; de propiedades patrimoniales del Municipio, bienes de propios o comunales; de propiedades especiales (montes catalogados) o bienes de dominio público. La relación, con todos sus matices diferenciales, siempre es dominical, no jurisdiccional. Y en el deslinde que nos ocupa se trata de saber a qué territorio extiende su jurisdicción el Municipio, y no de averiguar dónde termina físicamente un derecho de dominio.

Tampoco se extiende la competencia del Ministro de la Gobernación a otras finalidades aparentemente afines, como por ejemplo lo sería la delimitación o deslinde de la zona marítimo-terrestre en un determinado Municipio. Aunque aquí nos hallemos ante un supuesto de aclaración de jurisdicciones, puesto que en cierto modo, y a efectos de la Ley de Puertos, exista una jurisdicción (la del Ministerio de Obras Públicas) distinta (e incluso en algún grado limitativa) de la del Municipio, lo cierto es que sobre tal zona sigue éste teniendo jurisdicción, y, por lo tanto, al deslin-

darla no se está demarcando un término, sino una zona dentro de él, a efectos distintos de confinar la jurisdicción municipal.

c) *Jurisdicción y deslinde catastral.*

En el apartado a) hemos estudiado figuras que, refiriéndose a términos municipales, no constituyen deslinde. En el anterior, deslindes que no delimitan términos. En el presente hay que referirse a deslindes de términos municipales que, no obstante, quedan fuera de nuestro estudio, pues su finalidad no es la de demarcar *jurisdiccionalmente* los términos colindantes.

En efecto, en nuestra Patria se han realizado deslindes de términos con una finalidad distinta de la de fijar la jurisdicción administrativa que a cada uno de ellos corresponde sobre los terrenos de adscripción dudosa. Unas veces, ello ha sido justificado por el intento de formar mapas geográficos, sin ulterior finalidad acaso; otras, con el designio de, a través de dichos mapas y deslindes, confeccionar registros catastrales de naturaleza fiscal.

En uno y otro caso, las normas que configuraron las respectivas actividades cuidaron de respetar el carácter no jurisdiccional de las medidas, y existe constante jurisprudencia que destaca las diferencias de régimen, finalidad, procedimiento y efectos de estos deslindes, en relación con el verdaderamente jurisdiccional. Así, las sentencias de 17 y 24 de abril de 1951, entre muchas otras cuya cita resultaría fatigosa.

Esta doctrina no es sino el más adecuado corolario de las prescripciones jurídicas respecto a los deslindes de términos municipales. Una cosa es deslindar términos y otra preparar la realización de un mapa o de un registro fiscal. Y esta regulación es enteramente distinta. El deslinde de términos municipales a efectos jurisdiccionales ha sido regulado fundamentalmente por los artículos 27 a 29 del Reglamento sobre Población y Términos municipales, de 2 de julio de 1924, primero, y hoy por los artículos 26 a 33 R., y por las Instrucciones para los deslindes de términos municipales aprobadas por Real Decreto de 23 de diciembre de 1870 y Real Decreto de 30 de agosto de 1889. En cambio, las operaciones catastrales y fiscales, que motivaron disposiciones como el Decreto de la Regencia de 30 de septiembre de 1870 y

otras posteriores, desembocaron en el Real Decreto-Ley de 3 de abril de 1925, para la formación del catastro parcelario, y en su Reglamento de 1928.

El procedimiento, por encima de lógicas afinidades, debidas al carácter instrumental de las análogas operaciones realizadas, tiene, no obstante, profundas diferencias en lo esencial. Fundamentalmente, en los deslindes jurisdiccionales, cuando existan divergencias entre los Ayuntamientos sobre la línea divisoria, cada Comisión municipal levanta acta por separado de justificación de su postura, y se da por terminado el acto. La divergencia la resolverá el Ministerio de la Gobernación, cuya resolución, impugnabile en vía contenciosa, decretará la línea divisoria. Cuando surja divergencia en el caso de operaciones catastrales, el técnico topográfico—que es elemento personal de capital importancia en ellas, y no en el deslinde jurisdiccional—marca una línea divisoria según sus apreciaciones técnicas, *«línea provisional que no prejuzgará—dice el artículo 6.º del Real Decreto-Ley—los derechos que puedan corresponder a cada Ayuntamiento»*. Por el contrario, el mismo artículo se cuida de señalar que la divisoria *jurisdiccional* sólo podrá realizarse conforme a lo dispuesto en el Reglamento de 1924.

De acuerdo con ello, parece indudable que cuando la finalidad de la operación realizada es pura y simplemente fiscal, la línea trazada como deslinde no puede pretenderse en modo alguno que sea tomada como límite jurisdiccional entre dos Municipios que discrepan sobre ella. La desavenencia ha de ser resuelta por el Ministerio de la Gobernación; y no puede resolverse simplemente sobre el terreno, fijando una línea de demarcación según el leal, pero meramente técnico, saber y entender de un topógrafo, cuya opinión no puede tener otros efectos que los expresados en el artículo 6.º del Real Decreto-Ley citado, ya que en los deslindes jurisdiccionales, aun cuando en principio la apreciación de las pruebas sea misión de dicho Ingeniero, según dicen las sentencias de 23 de febrero de 1957 (*«el carácter eminentemente técnico del tema obliga a dejar al Ingeniero operador que ha realizado el deslinde la apreciación de los elementos necesarios para su decisión»*) y la de 19 de junio del mismo año, a cuyo tenor

«en materia de deslindes, la actuación de los Ingenieros que practican las operaciones correspondientes sobre el terreno, con vista de todos los documentos y antecedentes aportados por las partes interesadas, debe ser estimada por las garantías que ofrece, al intervenir como árbitro llamado por la Ley para resolver las opuestas reclamaciones, y no se debe desvirtuar más que cuando se demuestre cumplidamente la existencia de vicios procesales que acusen indefensión o cuando se justifique el desconocimiento o vulneración de un derecho reconocido...»,

lo cierto es, en definitiva, y como afirma la sentencia de 8 de octubre de 1955 en su Considerando tercero,

«que sin desconocer la importancia de la actuación de los Ingenieros geógrafos que por su especialidad están llamados en la Ley para arbitrar los deslindes sobre el terreno y a la vista de los documentos y antecedentes facilitados por los Ayuntamientos respectivos, es indudable que su dictamen, como toda prueba pericial, se halla sujeto al examen y calificación del Tribunal, que es a quien corresponde definir el derecho controvertido, ponderando los diversos medios justificativos alegados por los interesados dentro del rango valorativo que les asigna la jurisprudencia».

Como dice esta sentencia, es en definitiva el Tribunal (y en la vía administrativa el Ministro, con el informe técnico del Instituto y el jurídico del Consejo de Estado) quien ha de resolver cuál de los Municipios en disputa ha acreditado su mejor derecho a ostentar la jurisdicción sobre los terrenos deslindados. El informe del Ingeniero no pasa de ser el de un técnico *geógrafo*, ducho sin duda en descubrir las huellas de antiguos mojones y en percibir las de una continuada posesión de hecho, mas acaso no formado suficientemente en la trascendencia jurídica de los documentos y pruebas presentados, ni siempre capaz de analizar la de los propios datos que su agudeza técnica haya captado.

Si se leen con verdadera atención las sentencias que se ocupan del valor de los informes del Ingeniero, puede comprobarse cómo, en realidad, aquellas en que se encomia como fundamental y decisivo son las de casos en que, por falta de fehaciente documentación acreditativa del derecho de los Municipios en disputa

sobre los terrenos deslindados, y de actas de anteriores deslindes aceptados, la demarcación se traza siguiendo la línea resultante de la llamada posesión de hecho en que los Municipios se encuentran; mas cuando se trata de calificar y ponderar alegaciones y pruebas sobre derecho a ejercer la jurisdicción (y no sobre el hecho de hallarse ejerciéndola físicamente), el Tribunal Supremo suele separarse de las declaraciones sentadas en resoluciones como las dos primeras citadas, de 23 de febrero y 19 de junio de 1957, y hacer consideraciones similares a las observadas en la de 8 de octubre de 1955, y así se aprecia en las sentencias, por ejemplo, de 10 de diciembre de 1958, 16 de septiembre de 1959 ó 19 de abril de 1961.

Por ello, el Ingeniero geógrafo, que en cuestiones de hecho debe ser creído, pues sus conocimientos técnicos le conceden una gran probabilidad de acierto, señala, a falta de avenencia de los Municipios, cuando se trata de deslindes fiscales o geográficos, una línea que tiene plenos efectos en lo que respecta a tales finalidades. Mas cuando se trata de deslindes verdaderamente jurisdiccionales, su actuación no supera el valor de un informe, digno desde luego de toda la confianza que debe depositarse en su indudable pericia; mas la Ley no deja en sus manos la resolución de un problema jurídico y de tanta importancia para los Municipios como la cuestión de hasta dónde llega, sobre el terreno, su jurisdicción.

Si atendemos a las sentencias citadas más arriba, o a las concordantes de 26 de mayo, 16 de junio o 13 de noviembre de 1954, no cabe duda alguna, repetimos, de que es imposible atribuir a la operación realizada según el Real Decreto-Ley el carácter de deslinde jurisdiccional.

Así, según la sentencia de 23 de abril de 1960,

«no se puede estimar que se trate de un deslinde jurisdiccional el levantado, porque ese deslinde tuvo un objeto distinto (del jurisdiccional; es decir, de la fijación de términos), la formación de un plano para publicar el Mapa ordenado levantar por el Regente del Reino en 1870 (se alude a la disposición de 30 de septiembre de dicho año)».

Y la de 23 de febrero de 1957 dice que

«según se expresa en las correspondientes actas, cuyas certificaciones fueron acompañadas a la demanda, dichos deslindes se practicaron en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley para la publicación del Mapa de 30 de septiembre de 1870, y la de 23 de marzo de 1906, sobre formación del catastro parcelario de España, lo que demuestra que la finalidad de las referidas operaciones fué extraña por completo a la demarcación jurisdiccional de términos municipales y a la fijación de la línea divisoria».

Y asimismo se lee en la sentencia de 2 de noviembre de 1953 que

«si se tiene en cuenta que el acta... expresa textualmente que se procedía a la operación «en cumplimiento de la Ley de 27 de marzo de 1900 sobre formación del catastro de la riqueza territorial y establecimiento del registro fiscal de la propiedad», queda con ello evidenciado que la demarcación que se señaló no tuvo otros efectos que los de orden contributivo y catastral, sin propósitos ni resultados verdaderamente jurisdiccionales y sin posibilidad de variar la línea de término que entre los pueblos limítrofes se había fijado con plena anuencia de los mismos».

La diversidad de régimen, pues, no parece ofrecer duda, y mucho menos cuando dicha doctrina, que podríamos rastrear en sentencias mucho más antiguas que las citadas, se halla ampliamente confirmada por otras, como las de 15 de mayo y 27 de diciembre de 1955, 9 de diciembre de 1957 ó 23 de junio de 1960, aunque, por ejemplo, esta última permitirá algunas precisiones, cuyo lugar más adecuado corresponde a posteriores consideraciones.

De lo dicho se desprende, pues, que siendo la finalidad de los actos un principio activo de la actuación administrativa, según el artículo 83, 2, L. J., y el 40 L. P. A., y al igual que la de un deslinde fiscal impide a éste virtualidad jurisdiccional, las facultades otorgadas al Ministro de la Gobernación en el artículo 21 de la L. R. L. sólo pueden emplearse para demarcar la jurisdicción de los términos y no para aquellas otras metas fiscales o geográficas.

d) *Cuestiones de deslinde.*

Siendo el fin de la facultad ministerial resolver las discrepancias jurisdiccionales surgidas entre Municipios y, por consiguien-

te, presupuesto ineludible de su actuación que tales discrepancias se manifiesten, forzoso es concluir la posibilidad de deslindes jurisdiccionales de términos municipales en que, a pesar de ello, carezca el Ministro de facultad decisoria. Ello ocurrirá, pura y simplemente, cuando, sin desavenencias, los Municipios resuelvan por sí solos cuál sea la demarcación procedente (art. 26 R.). Por ello hemos excluído, en el presente trabajo, el estudio de los interesantísimos problemas que tal figura presenta.

Y son también distintas la finalidad y presupuesto del acto de deslinde que estudiamos, de las del supuesto especial contemplado en el artículo 33 R., para el que el Ministerio de la Gobernación carece de competencia, por asignarla expresamente dicho artículo al Consejo de Ministros. Por ello, su intervención decisoria en los mismos representaría, no ya una desviación de poder en sentido estricto, sino un supuesto específico de incompetencia.

## B) *Contenido.*

### a) *Criterios para la apreciación de las pruebas.*

Reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha fijado los principios que deben inspirar estos expedientes de deslinde y los elementos probatorios de distinto rango que han de ser tenidos en cuenta. En atención a los mismos, nos encontramos:

#### α') Los deslindes anteriores.

En primer lugar, con la necesidad de acudir a los actos de deslinde practicados con anterioridad.

En sentencia de 28 de septiembre de 1935 se dice:

«Según ha declarado esta Sala en repetidas resoluciones, cuando se trata de cuestiones sobre deslindes debe atenderse, no sólo con preferencia, sino exclusivamente, a lo que resulte de las operaciones practicadas con anterioridad con el mismo objeto».

Otra, de 2 de noviembre de 1953, dice:

«En aplicación de la doctrina de este Tribunal en diversas sentencias, entre ellas, las de 23 de octubre de 1902,

15 de noviembre de 1928, 4 de junio de 1941 y 17 de abril de 1951, la primera regla a la que hay que atenerse para conocer cuál sea la línea divisoria entre dos términos municipales es la de respetar lo que resulte de anteriores deslindes».

En análogo sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias de 23 de agosto de 1902, 1 de marzo de 1932, 7 de julio de 1933, 19 de junio y 2 de octubre de 1935, 29 de marzo de 1952, 27 de noviembre de 1953, 26 de abril, 26 de mayo, 16 de junio y 13 de noviembre de 1954, y con posterioridad a ellas, las de 31 de mayo de 1955, 8 de octubre y 27 de diciembre del mismo año, 23 de febrero, 19 de junio y 7 de diciembre de 1957 y 10 de diciembre de 1958.

*b'*) Las demás pruebas.

En ausencia de esta calificada prueba, la resolución ha de dictarse en vista de los demás documentos y pruebas que puedan haber sido aportados, sobre cuya relativa prevalencia existen, naturalmente, tantas declaraciones jurisprudenciales como casos distintos, respecto al rango y eficacia de los documentos aportados, han podido presentarse ante su conocimiento. Por ello no es extraño que en las citas inconexas y desarticuladas de fragmentos de tales sentencias aparezcan algunas de sus afirmaciones como contradictorias y, en todo caso, sea muy difícil establecer una exacta jerarquía valorativa de todas las pruebas, una por una, a través del estudio de la jurisprudencia.

Pero la labor, siempre difícil, de intentarla se ve acrecentada en este caso no sólo porque alguna vez la doctrina—o la propia jurisprudencia—repitan como declaración general—que como tal resulta inexacta—una declaración dictada en la contemplación de un caso específico en donde resultaba ajustada, sino por el empleo de alguna palabra en acepción técnicamente inexacta, que puede inducir a confusiones al entrelazarse con aquella indebida generalidad.

Precisamente por hallarnos convencidos de la insalvable dificultad que representa el intento de deducir normas generales citándose a la letra de las resoluciones jurisprudenciales, dictadas

—no debe olvidarse nunca—para un caso concreto y típicamente irrepetible, y por creer a la vez que es de escasa utilidad renunciar a tal elaboración general para contentarse con un catálogo de sentencias que, en todo caso, por la propia selección, fraccionamiento y ordenación no evitan tampoco los riesgos de generalización apuntados, ensayaremos una tercera vía, en el intento de ofrecer una orientación válida y—dentro de nuestras posibilidades—fecunda: olvidando en lo posible la letra de las sentencias, remontarse al espíritu informador de la legislación sobre el deslinde, y valorar el sistema probatorio a través de la proyección sobre él de ciertas elementales consideraciones sobre la naturaleza de la prueba y la de la finalidad de la operación administrativa de deslinde.

Para ello, nos permitimos arrancar de la transcripción de uno de los más sucintos y acertados intentos de sistematización de criterios jurisprudenciales de que tenemos noticia (16). Según él, de nuestra jurisprudencia se infieren las siguientes normas:

«...II. A falta de documentos comprensivos de deslindes anteriores, deberán tenerse en cuenta aquellos otros *documentos* que, aun no siendo deslindes, expresen de un modo preciso la *situación de los terrenos* en cuestión.

III. Cuando no hay deslinde anterior... ni *documentos auténticos* de que partir para realizarlo, la Administración acudirá al estado o *posesión de hecho*... Pero *siempre el estado de hecho es lo último* a que se acude ante la carencia de otros *títulos* que puedan ser examinados y estimados preferentemente (sentencias de diciembre 1930 y 23 junio 1941)».

Nos hemos permitido subrayar algunos de los términos utilizados en la síntesis, a tenor de las citadas sentencias y de otras muchas que podrían citarse, para resaltar el peligro que la generalización comporta y analizar sus causas y sus consecuencias posibles.

---

(16) MARQUÉS, Luis: *Op. cit.*, pág. 63; al art. 32.

Reproduce en términos aproximados el resumen en su libro *El Derecho local español*, al artículo 21 L. R. L.

Completo, pero más extenso, resumen jurisprudencial hasta el año 1947, en ROYO VILLANOVA, Segismundo: *Los términos municipales y sus alteraciones*, Madrid, «Instituto de Estudios de Administración Local», 1947, páginas 95 y sigs.

c') El hecho posesorio y los documentos.

Si se nos permite, en aras de la mayor libertad, claridad y concisión del estudio, una aparente arbitrariedad expositiva, afirmaremos ahora que siguiendo a la jurisprudencia se puede, efectivamente, decir que es posible que la línea de demarcación se trace teniendo en cuenta la *posesión de hecho* que los Ayuntamientos acrediten en el momento del deslinde, siempre que la jurisdicción de uno u otro sobre los terrenos discutidos no resulte con evidencia ni de deslindes anteriores ni de los demás *documentos* aportados al expediente.

Así parece resultar de la sentencia de 23 de junio de 1941, y se desprendía ya de otras anteriores, como las de 20 de marzo de 1928 ó 13 de diciembre de 1930, así como las de 18 de enero de 1936, 4 de julio de 1941 y 7 de octubre de 1948; y así lo han confirmado, por ejemplo, las más recientes de 8 de octubre de 1955 y 27 de diciembre del mismo año.

Ahora bien, las sentencias citadas y todas aquellas que han sentado dichas afirmaciones han cuidado especialmente de puntualizar:

α') Que la posesión de hecho no puede variar la titularidad jurisdiccional. Así, la jurisprudencia ha cuidado de afirmar que «el ejercicio de actos jurisdiccionales y de posesión de los terrenos y caseríos comprendidos dentro de la zona del deslinde no puede servir de elemento probatorio para desvirtuar éste» (sentencia de 29 de abril de 1930); y que «la posesión, aun justificada, no puede prevalecer frente a un señalamiento de límites consentido de modo expreso por ambas partes» (sentencia de 10 de noviembre de 1931). «Las perturbaciones posteriores a un deslinde causadas en el mismo por los vecinos de un Municipio colindante no pueden alterar la posesión jurídica de dicho término jurisdiccional, pues las individuales apropiaciones por parte de dichos vecinos no pueden cambiar la posesión legítima y verdaderamente de hecho en que el otro Municipio se hallaba, pues son meras detentaciones viciosas sin el valor de posesión de hecho que exigen las disposiciones legales» (sentencias de 4 de diciembre de 1929 y 1 de marzo de 1932). «Quien de modo indebido

ejerce la jurisdicción, no adquiere, por mucho tiempo que el abuso dure, el derecho de continuar usurpándola; la circunstancia de que un Ayuntamiento ejecute actos administrativos en terrenos pertenecientes a distinto Ayuntamiento, digo a distinto término municipal, no significa que pertenezcan al suyo, máxime si estos actos se han verificado con posterioridad a un deslinde practicado de común acuerdo por los Ayuntamientos interesados» (dictamen del Consejo de Estado de 23 de enero de 1942, expediente número 159). «El deslinde de términos municipales es esencialmente jurisdiccional y no de aprovechamiento o de comunidad, por lo cual no es susceptible de prescripción» (sentencia de 13 de diciembre de 1930).

b'') Que dicha posesión de hecho ha de deducirse «de cuanto signifique ejercicio de jurisdicción sobre los terrenos discutidos, ya a efectos económico-administrativos, ya judiciales»; y así ha declarado que para demostrarla «habrá que atenerse a qué Municipios han venido adscritas las fincas a efectos contributivos» (sentencia de 20 de marzo de 1928); y así lo han reiterado las de 8 de octubre de 1955 y 27 de diciembre del mismo año.

Ahora bien, ¿qué es, en puridad, sino un *documento* la prueba que normalmente acredita que un determinado terreno está amillarado en un cierto término? ¿Qué puede probar el ejercicio sobre tales terrenos de jurisdicción *judicial* mejor que el testimonio de una sentencia, es decir, que otro *documento*?...

Ello obliga a meditar que, en ausencia de deslindes anteriores, no puede jurídicamente hablarse de una contraposición, determinante de prioridad, entre *documentos* (o *títulos*) y *hechos posesorios*, ya que, en realidad, al referirnos a lo primero estamos aludiendo a un *medio de prueba*, y el *hecho* de la posesión es precisamente el *objeto* de una prueba; es decir, algo que puede probarse por cualquier *medio* de prueba, documental o no. Hay, pues, documentos (y otros medios) (17) que prueban la jurisdicción, y otros que demuestran, mejor todavía que el *hecho pose-*

---

(17) Sobre estos fundamentales conceptos, GUASP, Jaime: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*, II, 1, 2.ª, págs. 362 y sigs., 374 y sigs., 445 y siguientes, 525 y sigs.

sorio (18), *el hecho de haberse ejercitado una jurisdicción*. Y, más claramente aún, los medios de prueba presentados pueden demostrar el *derecho* a ejercer la jurisdicción o el simple *hecho* de haberla ejercitado, con o sin título de derecho; y lo que la jurisprudencia realmente dice es que para reconocer la jurisdicción sobre determinados terrenos a uno u otro de los Municipios que la piden, debe atenderse:

1) A los deslindes anteriores, que fijaron ya los límites jurisdiccionales estrictos.

2) A los demás documentos y pruebas del *derecho* a ejercer jurisdicción sobre el terreno discutido.

3) En defecto de ellos, a los que acrediten el *ejercicio* de la jurisdicción; porque, como dicen las sentencias de 23 de junio de 1941 y 13 de diciembre de 1930, lógicamente se presupone, no que el estado de hecho ha creado el derecho, sino que se funda en razones legales que, aunque no aparezcan ostensibles, han merecido ser respetadas a través del tiempo en que hayan subsistido.

Este es, creemos, el significado de las sentencias del Tribunal Supremo: se trata de probar el estado de derecho, y sólo en su defecto puede prevalecer el de hecho.

Para probar el primero hay que atender en lugar preferente a los deslindes anteriores, por ser la prueba más directa, al tener por finalidad precisamente la fijación de linderos; y a falta de ellos, cualesquiera otros que puedan formar en el ánimo del Juez la adecuada convicción sobre la cuestión planteada, según las reglas de la sana crítica. Así hay que entender las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1935, 2 de octubre y 18 de enero de 1936, 4 de junio de 1941, 7 de octubre de 1948; y las de 23 de octubre de 1902, 15 de noviembre de 1928, 26 de octubre de 1866, 1 de marzo de 1927 y 6 de mayo de 1936.

Tales documentos pueden probar la jurisdicción de modo más o menos directo, y por ello deberán pesar más o menos en el ánimo del juzgador; pero es lógico que desde luego deba atenderse en primer lugar a los que se refieran al *derecho* que al mero *ejerc-*

---

(18) La posesión es a la propiedad lo que el ejercicio del derecho al derecho mismo. Posesión y propiedad son términos correlativos, y la relación entre un Municipio y su territorio no es una relación dominical.

cicio de la jurisdicción, aunque dentro de cada una de tales clases pueda el Juez valorar libremente la fehaciencia o credibilidad del concreto medio de prueba propuesto.

Así hay que entender, repetimos, la jurisprudencia anteriormente citada y las sentencias todas en las que el Tribunal Supremo se ha referido a la valoración de pruebas en el deslinde. Así, cuando en la de 31 de mayo de 1955 dice que ha de tenerse en cuenta

«sobre todo, lo que resulte de anteriores deslindes practicados con la conformidad de las partes, y *en su defecto*, aquellos otros *datos que* no siendo propiamente de deslinde, *acrediten cuál sea la línea de demarcación de los terrenos discutidos*»,

o cuando, en 8 de octubre siguiente, afirma que ha de estarse,

«en primer término, a los anteriores deslindes; en su defecto, a los documentos acreditativos del preferente derecho o expresivos del emplazamiento de los terrenos en pugna, y en último orden, al hecho posesorio en el momento de realizarse la operación delimitadora»,

está afirmando, por encima de imprecisiones técnicas (hecho posesorio) o precisiones excesivas (documento), lo mismo: que en el deslinde se pretende demostrar un derecho: el de ejercer la jurisdicción sobre un determinado territorio; y que el hecho de estarla ejerciendo no puede resultar relevante para el deslinde sino cuando ninguno de los contendientes haya logrado demostrar su mejor derecho. Entender en sentido literal la expresión *documento* para contraponerla a hecho posesorio, aun salvando radicalmente la posible confusión derivada del empleo del concepto de *posesión*, puede descomponer el lógico sistema figurado.

#### b) *Los criterios y el deslinde.*

Hemos visto, pues, cómo no puede contraponerse el estado posesorio a la documentación aportada (19); aquél puede probarse por medio de ésta, y el derecho a ejercer la jurisdicción

---

(19) En el deslinde o en el mismo proceso; vid. sentencia de 23 de abril de 1960.

(que es lo que realmente ha de prevalecer sobre el *estado posesorio*) puede probarse por medios no documentales; incluso, en realidad, el estado de hecho, si se admite, parece ser precisamente como presunción de derecho, es decir, como *prueba* del mismo (artículo 1.215 del Código civil).

Hemos visto, también, que la expresión «posesión» equivale a «ejercicio de jurisdicción».

Ahora conviene precisar acerca de ese *último lugar* que, en principio con toda exactitud, se asigna al «estado de hecho» como dato decisivo en el deslinde.

La regla es, en efecto, que ante las pruebas del derecho cede la situación de hecho. Sin embargo, de las sentencias de 31 de mayo de 1955 y 23 de junio de 1960 resulta una modalización necesaria y oportuna, que demuestra precisamente la fina sensibilidad con que la jurisprudencia se produce. Ella, repetimos, no decide para casos generales, sino para supuestos concretos, vivos, reales. Y la realidad escapa a toda norma rígida y sistemática. En estas sentencias, decimos, apunta la posibilidad de que una situación de hecho, por su virtualidad presuntiva, constituya una verdadera prueba del derecho, capaz de prevalecer (no como expresa excepción a una general regla, sino más bien por el peso de unas circunstancias y evidencias concretísimas) sobre pretendidas pruebas del derecho que a la luz de una sana crítica no pueden triunfar en el ánimo del Tribunal sobre el peso de un concreto entramado fáctico.

En la primera sentencia se trata de un supuesto en que (como en otro similar resuelto por sentencia de 6 de mayo de 1936) se ha efectuado un deslinde no jurisdiccional, sino catastral, pero con cuyo trazado los Municipios afectados han parecido demostrar desde tal fecha, ya remota, plena conformidad, aceptándola con hechos y actuaciones continuados o significativos. La línea, que en principio definía una situación de hecho, parece haber logrado, a juicio del Tribunal, una específica significación jurídica: su aceptación durante tantos años por los Municipios demuestra que el trazado era justo. La jurisdicción no se prescribe, es cierto; pero tampoco es lógico pensar en una provisionalidad tan prolongada. El ejercicio de un derecho jurisdiccional no puede con-

vertirse en derecho, es evidente; pero, por ejemplo, en la sentencia de 23 de junio de 1960, que contempla un caso en que la línea fijada en un deslinde catastral de 1901 fué variada por el Ministerio, para atenerse a un acta de fines del siglo XVIII, exactamente de 20 de marzo de 1792, el Tribunal Supremo dice que

«contra el criterio de la Orden impugnada se ofrecen por de pronto las objeciones siguientes: *a*), que el principio fundamental y preferido por nuestra legislación en materia de deslindes municipales... es el de la conformidad de los Municipios interesados, principio que se dió en el deslinde de 1901 y que no se sabe si se dió en el de 1792, pues el acta indicada, refiriéndose al hito siguiente, dice: «cuyo mojón se protestó, como consta del pedimento número 16»; *b*), que aunque el respeto que en materia de deslindes deben merecer los anteriores llevados a efecto sea norma reiterada por la jurisprudencia de este Tribunal, ello no quiere decir que por un exagerado tradicionalismo o arcaísmo jurídico se tengan que centrar en este caso—frente a un deslinde aceptado por ambos Ayuntamientos hace cuarenta y cinco años—en otro llevado a cabo en el siglo XVIII, antes de toda la legislación del Derecho administrativo municipal de los tiempos actuales, iniciada a partir de la época constitucional; y *c*), que aunque se admitiese en principio tal preferencia del documento de 1792, siempre resultaría que, dada la redacción de la frase antes transcrita, la indicación de medida tan poco precisa como la de «los tiros de bala», el matiz condicional de la expresión referente a la cruz marcada, «la cual—se dice—ha de servir de divisoria jurisdiccional en el preciso caso de que la otra ya señalada sea divisoria», la consignación de que hubo protestas, cuyo alcance y sentido se desconocen, son circunstancias que darían inevitablemente un tinte arbitrario y discrecional—por la vaguedad de los datos—al trazado de una línea que, o el deslinde es inútil, o ha de ser objetiva y clara».

Con entera lealtad, hemos transcrito íntegramente el Considerando que antecede, porque no se trata tanto de demostrar que el estado de hecho puede prevalecer sobre el de derecho, o que un deslinde catastral (porque lo era el de 1901 reseñado) ha sido aceptado por el Tribunal Supremo con preferencia a otro jurisdiccional y *anterior*—lo cual podríamos haber pretendido con transcribir únicamente la razón *b*)—, como de señalar la preocupación de nuestra jurisprudencia, en loable disposición, por

captar todos los matices de un caso concreto, que permitan—sin conculcar el sagrado principio de la prevalencia de deslindes anteriores y de la imprescriptibilidad de la jurisdicción—encontrar la solución más justa, por encima de reglas generales e inamovibles.

En definitiva, ello no demuestra ni quiere demostrar sino la imposibilidad de aferrarse a principios esquemáticos y apriorísticos. Es indudable que el derecho ha de prevalecer sobre el hecho; pero jamás un derecho nebuloso y cuestionable puede imponerse a una poderosa y razonable evidencia de pacífico acatamiento de una situación que, de hecho, revela una intrínseca justicia.

Y tampoco es menos cierto que no siempre es la situación de hecho la *última* regla definitoria del deslinde; porque en casos desde luego extremos, ocurre que hasta una clara delimitación jurisdiccional fáctica es imposible. Puede ocurrir, y ha ocurrido alguna vez, que sobre una determinada parcela de terreno demuestren ambos Municipios haber ejercitado jurisdicción. Y entonces, en la imposibilidad de hallar una solución evidente, en la seguridad de que unas pruebas contrarrestan las contrarias sin superarlas de lado alguno, la línea de demarcación ha de trazarse de manera convencional: unas veces, siguiendo accidentes geográficos pronunciados; otras, dividiendo la zona discutida en dos porciones aproximadas; otra, procurando que, a ser posible, los terrenos adquiridos por los vecinos de cada pueblo queden dentro de sus términos respectivos (sentencias de 11 de febrero de 1930 o 23 de junio de 1941).

Repetimos que no se trata de eludir, ni siquiera de excepcionar formalmente, los criterios derivados de la esencia del deslinde jurisdiccional. En IV, 4, A, a) hemos citado sentencias que invariablemente prohíben un trazado convencional de la demarcación que constituya realmente, más que un deslinde, una alteración de términos o nueva fijación. En IV, 4, A, b), otras que prohíben demarcar los términos según los datos resultantes de los bienes poseídos a título de propiedad en un término municipal. En IV, 4, B) hemos visto cómo lo que importa primordialmente son los datos jurisdiccionales, frente a los cuales no pueden

prevalecer jamás los resultantes de catastros ni amillaramientos (sentencias de 1 de marzo de 1932, 6 de mayo de 1936). Taxativamente se ha dicho que no puede atenderse a las líneas formadas por accidentes geográficos (sentencias de 18 de enero de 1936 y 23 de junio de 1941, o de 12 de diciembre de 1958)... Pero erraría sobremanera quien estimase tales declaraciones como absolutas e incondicionadas. Los supuestos reales ofrecen con alguna frecuencia casos cuya individualidad no puede resolverse a base de los presupuestos anteriores; casos en los que (sentencia de 5 de julio de 1960) el juzgador llega a la conclusión de que, a pesar de todo, el término municipal termina donde acaba una finca determinada, cuyo límite es reputado en el Registro de la Propiedad como fin del término en que se halla (sentencia, también, de 19 de abril de 1961)—como puede ocurrir lo contrario en el deslinde de fincas (sentencia de 18 de enero de 1960)—... Y por ello, la mal llamada *posesión de hecho*, que es, en principio, el último asidero jurisprudencial para la demarcación, puede aparecer tan dudosa, que haya que recurrir, para un caso concreto, a soluciones como las aludidas, fuera de toda regla taxativa. El espíritu, por encima de la letra de los preceptos, determinará en tales supuestos la solución legítima.

Es imposible, en consecuencia, formular con carácter absoluto los motivos de procedencia del recurso (a manera de catálogo o formulario casuístico), en lo que respecta al contenido del acto. Pero esperamos que la orientación esencial que en el presente estudio se esboza ayudará a los interesados a la comprensión de cada uno de los casos, siempre distintos y jamás reducibles a un común denominador jurídico, que la realidad plantee. En fin de cuentas, de poco serviría un recetario para enfrentarse, como cada vez ocurre, con realidades imprevistas y esencialmente imprevisibles. Lo que importa es compenetrarse con la naturaleza y finalidad de las instituciones, único resorte capaz de procurar orientación en los más dispares supuestos fácticos, a condición de conservar el sentido de lo esencial.

Y en este orden, y en la medida de nuestras posibilidades, hemos procurado insertar este modesto trabajo.