

En Logroño, a 19 de diciembre de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**89/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local correspondiente a la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno de La Rioja por el que se aprueba el deslinde de los términos municipales de Alfaro y Grávalos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El 13 de mayo de 2005, registrado de entrada el 19 de mayo, el Alcalde de Alfaro, remite certificado del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en el que dicha corporación solicita a la Comunidad Autónoma la iniciación de un expediente de deslinde administrativo para fijar la línea límite entre los municipios de Alfaro y Grávalos. En la fundamentación de dicho acuerdo consta sucinta referencia a los hechos que motivan la petición municipal.

#### **Segundo**

El 23 de mayo de 2005, el Director General de Política Local del Gobierno de La Rioja comunica al Alcalde de Alfaro que, de acuerdo con el art. 20 de la Ley 1/2003, de Administración Local de La Rioja, la competencia de la Comunidad Autónoma, en los procedimientos de deslinde, es para resolver y no para iniciar, razón por la que debe remitir la documentación exigida por la normativa aplicable, dado que también el Alcalde de Grávalos ha presentado, con fecha de 17 de mayo de 2005, documentación relativa al deslinde como luego se dirá.

### Tercero

El 17 de junio de 2005, el Alcalde de Alfaro, en respuesta al anterior escrito, remite a la citada Dirección General un extenso escrito en relación con el procedimiento de deslinde señalado, en el que expone los argumentos de su Municipio para defender el trazado de la linde jurisdiccional con el de Grávalos. Formula las siguientes conclusiones:

*"I. Estamos ante un expediente de deslinde entre dos términos municipales, y no otra cosa, iniciado por el Ayuntamiento de Grávalos sobre la base de una interpretación de la línea divisoria dibujada en 1923, por el funcionario actuante que, a su vez, interpretaba arbitraria y unilateralmente la voluntad de las Comisiones de deslinde de situar la línea divisoria en la línea de 'aguas vertientes'.*

*Hemos de tener en cuenta que la línea dibujada en 1923, uniendo con líneas rectas lo que, en el terreno era una línea curva y quebrada, y probablemente de difícil acceso, responde a un criterio de eficacia y comodidad, comprensible en aquel tiempo, en que el valor de una pequeña superficie de monte era nulo. Hoy la situación es diferente, ya que gracias a la buena gestión de este Ayuntamiento de Alfaro, que junto con otras Administraciones y organismos, consiguió que se realizasen en este monte actuaciones que han supuesto una importantísima valorización del terreno, lo que ha despertado la descabellada pretensión del municipio vecino por apropiarse de este terreno, que nunca le ha pertenecido.*

*II.- Ha quedado acreditado que todas las actuaciones que se han realizado por Administraciones y particulares sobre esta zona del monte, se han realizado contando con el verdadero propietario del terreno, Ayuntamiento de Alfaro, y así ha sido desde siempre con perfecto conocimiento y consentimiento del Ayuntamiento de Grávalos, que jamás ha tenido pretensión alguna sobre este terreno, sabedor de que no le pertenece.*

*III.- Ha quedado más que acreditado que la verdadera línea divisoria entre los términos de Alfaro y Grávalos, en esta zona, es la línea exterior del cortafuegos, coincidente con la línea de las tablillas delimitadoras de los cotos de caza. Esta es la línea de 'aguas vertientes', esta es la línea que se determinó por las comisiones de deslinde del año 1923 (el dibujo es posterior y realizado unilateralmente por el funcionario, apartándose del criterio acordado por las comisiones) y es la línea respetada por todos desde siempre.*

*IV.- El Ayuntamiento de Alfaro, en consecuencia, mantiene que todas las instalaciones y terrenos objeto de discusión están en el término municipal de Alfaro.*

*V.- Tratándose de un expediente de deslinde, y resultando conflictivo, por no haber acuerdo entre los Ayuntamientos implicados, conforme al art. 20 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Régimen –¡sic!- Local de La Rioja, en relación con los arts. 17 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial (R.D. 1690/1986) le corresponde al Gobierno de La Rioja resolver el expediente, a la vista de la documentación aportada por las partes.*

*VI.- En caso de que este Gobierno de La Rioja, determinase que la línea divisoria es la que pretende el Ayuntamiento de Grávalos, esto conllevaría la nulidad de pleno derecho de las concesiones, licencias, autorizaciones, consorcios y actuaciones privadas y públicas de los últimos 100 años ..."*

Con este escrito acompaña hasta diecinueve documentos justificativos de la argumentación desarrollada en defensa de la posición mantenida por el Ayuntamiento de Alfaro en cuanto a la línea de la linde con Grávalos, referidos a actos dominicales realizados por dicho Ayuntamiento en relación con tales terrenos, así como copias de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Grávalos (de iniciación del procedimiento de deslinde, de 25 de noviembre de 2003 –Doc. 1-; convocatoria operaciones de deslinde, -Doc. 2-; acta de deslinde de 5 de marzo de 2005, que se suspende para que los técnicos del IGN expliquen a las Comisiones el informe de replanteo elaborado, -Doc. 3-; y Acta de deslinde de la Comisión de Alfaro, -Doc. 4-, entre otros).

#### **Cuarto**

El 17 de mayo de 2005, con entrada registrada el 20 de mayo, el Alcalde de Grávalos remite escrito a la Dirección General de Política Local en el que, ante la falta de acuerdo respecto al deslinde de la línea divisoria con el Municipio de Alfaro, adjunta: i) el Acta de deslinde aprobada –al existir disconformidad- sólo por la Comisión de Grávalos; ii) copia certificada del Acuerdo del Pleno de 12 de mayo de 2005, que ratifica el trabajo de replanteo de la línea límite jurisdiccional elaborado, a petición del Ayuntamiento de Grávalos, por el Instituto Geográfico Nacional (en particular por los técnicos D. José Miguel G. y D. José Luis B.), en el año 2002; así como iii) copia de los contratos suscritos con Telefónica Móviles, para la instalación de una estación base (que ocupa 100 metros cuadrados "*en el término de Monte Yerga de esta localidad, dentro del polígono 4 parte d parcela 242, paraje de Peña Herrera. En término municipal de Grávalos*", folio 271), y con Eólicas de La Rioja, para la instalación de una subestación transformadora de energía que se genera en los parques eólicos Yerga I y Yerga II.

#### **Quinto**

El Director General de Política Local, mediante escrito de 7 de julio de 2005, solicita al Director Regional del Instituto Geográfico Nacional, con sede en Logroño, informe sobre la discrepancia puesta de manifiesto en el procedimiento de deslinde promovido por los Municipios de Alfaro y Grávalos.

#### **Sexto**

El 4 de agosto de 2005, el Alcalde de Alfaro remite escrito a la Dirección General de Política Local, adjuntado nueva documentación (los documentos núm 20, 21 y 22, referidos al vértice geodésico de Yerga y copias de cartografía histórica del mapa topográfico nacional de 1930, 1953 y 2004 y las planimetrías y altimetría de la zona)

### **Séptimo**

El Director General de Política Local, mediante escrito de 9 de agosto de 2005 remite la nueva documentación enviada por el Ayuntamiento de Alfaro al Director del Servicio Regional del Instituto Geográfico Nacional.

### **Octavo**

El Director General del Instituto Geográfico Nacional, el 28 de octubre de 2005, remite a la Dirección General de Política Local, donde son registrados el 10 de noviembre, los impresos que deben cumplimentar los Ayuntamientos de Alfaro y Grávalos para la liquidación de las tasas correspondientes.

Remitidos a los interesados, los mismos son cumplimentados con fecha 2 de diciembre de 2005.

### **Noveno**

El Director del Servicio Regional del Instituto Geográfico Nacional, mediante escrito de 24 de enero de 2006 comunica a la Dirección General de Política Local los técnicos encargados de redactar el informe (los Ingenieros Técnicos en Topografía D. José Luís R.G. y D. Guillermo J.G.), y propone se convoque a los interesados en el procedimiento de deslinde a una reunión el 15 de febrero siguiente, a la que comparecerán el Jefe del Área del Registro Central de Cartografía y el propio Director del Servicio Regional, lo que se cumplimenta con notificación a las partes interesadas con fecha 2 de febrero de 2006.

A dicha reunión es convocado también, mediante escrito de 20 de febrero de 2006, el Alcalde de Autol, por la posibilidad de replanteo del vértice geodésico de confluencia de los términos de Alfaro, Grávalos y Autol. A tal efecto, el citado Alcalde solicita, el 8 de marzo de 2006, se le remita determinada documentación obrante en el expediente.

No consta en el expediente que se levantase acta de dicha reunión.

### **Décimo**

El Alcalde de Alfaro, mediante escrito de 15 de marzo de 2006, "*en respuesta a la oportunidad de presentar documentación conforme nos fue ofrecido en la reunión de 15 de febrero de 2006*", presenta nueva documentación (los documentos 23 a 26), que acredita -a juicio del mismo- la propiedad sobre los terrenos discutidos en el deslinde del Ayuntamiento de Alfaro "*poseedor quieto y pacífico del Monte*".

### **Décimo primero**

El Director General de Política Local, mediante escrito de 22 de marzo de de 2006 remite la nueva documentación aportada por el Ayuntamiento de Alfaro al Director del Servicio Regional del Instituto Geográfico Nacional.

### **Décimo segundo**

El Director General del Instituto Geográfico Nacional, mediante escrito de 9 de agosto de 2006, remite el informe solicitado, suscrito, el 1 de agosto anterior, por el Ingeniero Técnico en Topografía, Sr. José Luís R.G., con el visto bueno de la Secretaria General del Instituto. El Informe se acompaña de copia de la documentación histórica relevante, y de la línea linde propuesta representada en levantamiento topográfico y ortofotografía. Se incluyen las siguientes conclusiones:

- "1. La línea que define el límite jurisdiccional entre los términos municipales de Alfaro y de Grávalos es la reflejada en el Acta de Deslinde levantada por el Instituto Geográfico y Estadístico los días 23 y 24 de julio de 1923.*
- 2. Dicha línea, entre los mojones segundo al octavo, es la que ha quedado materializada en el terreno según el informe de 10 de abril de 2002 por el Centro Nacional de Información Geográfica.*
- 3. La situación del Mojón Primero de la línea común a los términos municipales de Alfaro, de Grávalos y de Autol es coincidente con el antiguo vértice geodésico Yerga, el cual ha quedado recuperado y señalizado en el terreno.*
- 4. La línea límite reconocida entre los mojones primero y segundo "va por la divisoria en la que se encuentran ambos".*
- 5. La línea límite propuesta por esta Dirección General del Instituto Geográfico Nacional en las proximidades del Vértice Yerga, es la representada en el levantamiento topográfico (Documento 8) y en la ortofotografía que como Documento 10, se incluye en este informe.*
- 6. Para esta zona y para el resto de la línea, la propuesta de esta Dirección General es la reflejada en el Documento 10 (Ortofotografía de la zona del vértice Yerga) y en el Documento 11 (listado general de coordenadas U.T.M.)."*

### **Décimo tercero**

Con fecha 14 de septiembre de 2006, el Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales emite informe, en el que, tras una escueta relación de los antecedentes fácticos, señala lo siguiente:

*"La línea límite sobre la que existe discrepancia se sitúa en las cumbres del monte Yerga, en la zona próxima a la intersección con los límites del municipio de Autol, zona en la que en las últimas décadas se han realizado diversas instalaciones de telecomunicaciones y de producción de energía eólica. Estas instalaciones han sido la causa de la transformación de los vértices del monte, que servía de referencia en el Acta de Deslinde realizada en el año 1923, y de la desaparición de alguno de los mojones más significativos.*

*El informe del Instituto Geográfico Nacional, tomando como referencia el Acta de Deslinde de 1923 y un informe de Replanteo realizado por técnicos del propio Instituto el día 10 de abril de 2002, considera correcta la línea determinada en este último informe entre los mojones segundo y octavo, fija la situación del mojón primero proyectando sobre la actual configuración del monte las coordenadas del antiguo vértice de Yerga y, a partir de ahí, traza la línea divisoria entre los mojones primero y segundo por referencia a las curvas de nivel, todo ello con el correspondiente levantamiento topográfico, ortofotografía de la zona y lista de coordenadas UTM.*

*Ambos Ayuntamientos, en mayor volumen el de Alfaro, han aportado en apoyo de sus pretensiones diversos documentos expresivos del reconocimiento, explícito o implícito por parte de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma de La Rioja de que la superficie discutida pertenece a sus respectivos términos municipales. Sin embargo, estos documentos que corresponden a expedientes que no tienen por objeto, directo ni indirecto, determinar los límites territoriales ni el ámbito jurisdiccional de los municipios, no pueden constituir prueba que desvirtúe la información contenida y derivada de las propias Actas de Deslinde."*

Concluye estimando que procede que se someta a la aprobación del Consejo de Gobierno la resolución del conflicto entre ambos Ayuntamientos en los términos del Informe del Instituto Geográfico Nacional, de 1 de agosto de 2006.

#### **Decimocuarto**

Figura un propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el deslinde entre los términos municipales de Alfaro y Grávalos con arreglo a las determinaciones del Informe Técnico del Instituto Geográfico Nacional, de 1 de agosto de 2006, en varios apartados dispositivos que enumera debidamente.

#### **Antecedentes de la consulta**

##### **Primero**

Por escrito de 15 de noviembre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 21 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

## **Segundo**

Mediante escrito de fecha 21 de noviembre de 2006, registrado de salida al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

## **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

La emisión de nuestro dictamen es preceptiva en los expedientes de delimitación y deslinde de términos municipales, de acuerdo con el art. 20.2 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja, en relación con el art. 11.j) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

### **Segundo**

#### **Marco normativo aplicable a la delimitación y deslinde de términos municipales.**

Con carácter previo al examen de los aspectos formales y sustantivos que suscita el expediente remitido, es necesario identificar el marco normativo aplicable a la delimitación y deslinde de términos municipales en la Comunidad Autónoma de La Rioja, dado que es la primera ocasión en que hemos de pronunciarnos en un asunto como éste.

En aplicación de las previsiones constitucionales sobre "*régimen local*" (arts. 149.118<sup>a</sup> CE –régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas- y 148.1.2<sup>a</sup> CE –alteraciones de términos municipales"-) y del Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 9.8 -"*régimen local*"- y 8.Uno.tres -"*alteraciones de términos municipales*"-), con el alcance y contenido que hemos señalado en nuestro anterior Dictamen 53/02, el marco normativo del deslinde de términos municipales está constituido, en primer lugar, por el art. 13.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril,

reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL). De acuerdo con dicho precepto *"la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local"*, si bien establece que se requerirá la audiencia de los municipios interesados y el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de las CCAA, debiéndose dar comunicación a la Administración del Estado.

Por su parte, el art. 10 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL) señala que: *"las cuestiones que se susciten entre Municipios sobre deslinde de sus términos municipales serán resueltas por la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe del Instituto Geográfico Nacional y dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquella, si existiese o, en su defecto, del Consejo de Estado"*. Sin embargo, este precepto no tiene naturaleza básica, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Séptima 1.a) TRRL, razón por la que aquellas de sus previsiones que no coincidan con las del art. 13 LBRL citado, pueden ser desplazadas por lo que disponga la legislación regional correspondiente.

Además, ha de tenerse en cuenta el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de junio (en adelante, RPDT), que regula la cuestión del deslinde de términos municipales en los arts. 17 a 25, preceptos que carecen, igualmente, de naturaleza básica. No obstante, dichos preceptos serán aplicables, con carácter supletorio, cuando no exista regulación autonómica en la materia.

En segundo lugar, la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ejercicio de sus competencias en materia de régimen local, ha regulado el deslinde de términos municipales en el art. 20 de la Ley 1/2003, de 22 de septiembre, de Administración Local de La Rioja (en adelante, LALR). Dicho precepto, titulado "deslinde y amojonamiento" establece que:

*"1. Los municipios podrán promover el deslinde y amojonamiento de sus términos municipales.*

*2. Los conflictos que se susciten entre municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la delimitación y deslinde de sus términos serán resueltos por el Gobierno de La Rioja, previos los informes técnicos especializados que se precisen y dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja"*.

La ley regional no ha sido objeto, hasta la fecha, de desarrollo reglamentario, razón por la que, en la medida que no se opongan a lo dispuesto en el artículo 20 transcrito, habrán de aplicarse los artículos 17 a 25 del Reglamento estatal.

Así delimitado el marco normativo del deslinde de términos municipales, es necesario recordar que el Consejo Consultivo debe dictaminar la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno que nos traslada el Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, desde



la perspectiva de la estricta legalidad, sin incidir en criterios de oportunidad, perspectiva que queda excluida, de acuerdo con las normas reguladoras de nuestra Ley organizativa.

Por lo tanto, nos corresponde dictaminar acerca de la regularidad del procedimiento seguido en la tramitación del presente procedimiento de deslinde, así como acerca de la concurrencia de los requisitos sustantivos exigidos para que pueda tener lugar la rectificación de la línea límite de los términos municipales de Alfaro y Grávalos, que la propuesta de Acuerdo acepta.

### **Tercero**

#### **Naturaleza y alcance del deslinde.**

De acuerdo con el art. 12 LBRL, el término municipal (territorio) es un elemento constitutivo esencial del municipio, en cuanto ámbito espacial en el que ejerce sus competencias y potestades administrativas. Desde esta perspectiva, la relación del municipio con el territorio no es de naturaleza patrimonial, sino completamente ajena a las titularidades dominicales que se ostenten dentro de dicho territorio que pueden ser tanto demaniales del propio Ayuntamiento, o de cualquier otra Administración territorialmente superior, como patrimoniales, incluidas las propiedades de los particulares y nada impide que entre estas últimas pueda encontrarse otro Ayuntamiento. Por esta razón no pueden aplicarse al deslinde de términos municipales concepciones jurídico-privadas, tal como señala la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen núm. 2522/94) y reitera la jurisprudencia contencioso-administrativas (entre otras, SSTs de 10 diciembre de 1984, Arz. 6526; 26 de julio de 1996, Arz. 6349; y 19 de septiembre de 2006, que reitera la de 20 de septiembre de 2006). Un resumen de la doctrina del TS. en esta materia se recoge en el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 28 de junio de 1999.

Como ha señalado el Consejo de Estado (Dictámenes 2905/2002, de 6 de marzo de 2003 y 3704/2002, de 13 de marzo de 2003) los límites de cada municipio deben quedar fijados en el momento de creación del municipio, como exigencia de su "nacimiento" y existencia, por más que dichos límites se hayan decantado en el curso de procesos históricos cuyas referencias formales y documentales no siempre estén perfectamente definidas o, en ocasiones, sean inexistentes. Ello explica que, con el devenir de los tiempos, surjan dudas, se sostengan prolongadas discrepancias y se formalicen contiendas entre municipios colindantes, acerca de los límites territoriales concretos de sus respectivos términos.

El deslinde es un procedimiento administrativo que tiene por finalidad concretar la línea o líneas determinantes de los territorios municipales, cuando, cualquiera que sea la razón o la circunstancia, aparezcan confusas o controvertidas. Su objeto es fijar los linderos, disolviendo las dudas, aclarando las confusiones y declarando los que son ciertos y deben tenerse por tales.

La resolución administrativa que pone fin a dicho procedimiento es, obviamente, susceptible de revisión jurisdiccional.

El deslinde concreta, pues, físicamente sobre el terreno, el ámbito de la "jurisdicción" –el de la competencia administrativa, para ser más precisos- ejercida por los correspondientes municipios, alcance, pues, bien distinto del perseguido por el procedimiento denominado de "alteración de términos municipales" (bajo cualquiera de sus formas o modalidades: incorporación, fusión y segregación de parte del territorio de uno o varios municipios para su agregación a otro limítrofe), que pretende una modificación sustantiva de los límites territoriales que afecta al ser mismo de la entidad local o a sus elementos esenciales.

El deslinde es necesario siempre que, sin esa finalidad innovadora de la estructura municipal, al aceptarse la existente previamente, se promuevan dudas o controversias sobre la concreción y certeza de las líneas divisorias entre municipios derivadas de una anterior acta de deslinde. El deslinde no persigue alterar los límites previamente aceptados o consentidos (como concurre en este caso, dado que los representantes del Ayuntamiento de Grávalos no asistieron, pese a que fueron convocados para ello, a la operación que documenta el Acta de deslinde de 1923), sino la fijación definitiva y adecuada de los lindes, disipando las incertidumbres jurídicas que hayan podido suscitarse entre los Ayuntamiento linderos respecto de los fijados en una acta de deslinde anterior.

El deslinde es, pues, una técnica más sencilla -jurídicamente hablando- que la alteración de términos, aunque de indudable utilidad y conveniencia, razón por la que sus trámites tienen menos solemnidad. Mientras la alteración de términos constituye un acto de contenido jurídico-político, ligado a la esencia del ente territorial y al ejercicio de su autonomía, el deslinde constituye una actuación administrativa tendente a la realización de actividades de comprobación fáctica. Como señala la doctrina del Consejo de Estado *"el deslinde es el procedimiento arbitrado para concretar la línea o líneas geométricas determinantes de los territorios municipales que, por cualquier hecho o circunstancia, aparecen confusos o controvertidos"* (Dictamen 1625/93).

En este sentido, para terminar de perfilar jurídicamente el deslinde, es necesario diferenciarlo del "amojonamiento", manifestando que aquella es una actividad jurídica o acto administrativo declarativo, mientras que éste consiste en una actividad material, en línea directa de ejecución de lo declarado al objeto de señalamiento externo y físico de los linderos recogidos y declarados en el acta de deslinde. Los "mojones" fijan mediante señales físicas (accidente geográfico, una roca, un pilar, etc.) los puntos o hitos más relevantes por donde discurre la línea divisoria entre dos términos municipales, identificando la unión entre los mojones identificados mediante descripciones más o menos precisas. Este es el caso, de las tradicionales menciones a la *"divisoria de aguas"*, elemento de indudable precisión (el agua solo discurre en una dirección), pero que, como típico concepto jurídico indeterminado,

requiere operaciones de concreción sobre el terreno de la sucesión de puntos entre dos mojones consecutivos. No ha de extrañar que, con frecuencia, surjan dudas acerca de la línea divisoria entre términos, máxime, cuando se hayan alterado las condiciones físicas del terreno.

En lógica consecuencia, la jurisprudencia contencioso-administrativa (STS de 23 de enero de 1969, Arz.100) ha declarado -como oportunamente ha recordado el Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia, núm. 479/2004- que "*deslindar no supone alterar los términos municipales linderos, sino solamente señalar y distinguir lo que corresponde a cada Corporación, determinando por dónde va la línea del municipio, resolviendo y aclarando las dudas que pueden suscitarse acerca de un límite jurisdiccional, no siendo posible resolver en los mencionados expedientes –de deslinde entiéndase- cosas distintas realizando una verdadera segregación regulada por disposiciones distintas...*"

Pues bien, en este contexto ha de situarse la que constituye doctrina constante del Tribunal Supremo (SS de 23 de octubre de 1902; 20 de marzo y 15 de noviembre de 1928; 2 de octubre de 1936; 4 de junio de 1941, Arz. 819; 10 de diciembre de 1958, Arz. 3921; 8 de abril de 1967, Arz. 1941; 10 de diciembre de 1984, Arz. 6526, 20 de septiembre de 2006), así como del Consejo de Estado (Dictámenes núms. 1312, 2130, 40334, 53447, 1245/93, 1625/93, 897/99), en materia de deslindes entre términos municipales. La Administración ha de basarse, en primer lugar, en lo que resulte de deslindes anteriores consentidos; cuando no existan estos, habrá que atender a otros documentos que, aun no siendo de deslinde, expresen actos reveladores del ejercicio de potestades administrativas en la zona controvertida; por último, en defecto de los anteriores, habrá de acudir a los documentos referentes a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, y demás pruebas que contribuyan a formar juicio sobre la cuestión planteada y de las que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 1967 dice expresivamente "*que las Reales Ordenes de 11 de mayo de 1898 y 4 de enero de 1906 habían reconocido ya que era jurisprudencia constante que los deslindes consignados en un documento público no pueden modificarse por un nuevo deslinde que carecería de finalidad y que no pueden suscitarse cuestiones sobre límites jurisdiccionales en pueblos limítrofes cuando dichos límites hayan sido fijados y reconocidos de común acuerdo entre los representantes de los pueblos interesados*"; lo que reiteraron las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de abril, 30 de mayo y 13 de diciembre de 1930 y de 7 de marzo de 1932, estableciendo la doctrina de que, en materia de deslindes de términos municipales, hay que estar "*en primer término a la línea que resulta de deslindes anteriores consentidos por los Ayuntamientos interesados*", añadiendo que "*los acuerdos administrativos firmes no caducan por el transcurso del tiempo*", doctrina recogida en el Dictamen 3704/2002, de 13 de marzo de 2003, del Consejo de Estado.

El caso sometido a nuestra consideración versa sobre la distinta interpretación que los Ayuntamientos de Alfaro y Grávalos sostienen acerca del trazado concreto de una parte de la línea límite divisoria de sus respectivos términos municipales que fueron fijados en el Acta de deslinde de 23 y 24 de julio de 1923 (denominada "*Acta de la operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos de Alfaro y de Grávalos*", folios 294-299 y 480-485). En particular, la disconformidad se refiere a la que discurre entre el Mojón 1, que establece, además, la divisoria de los términos de Alfaro, Autol y Grávalos; y el Mojón 2 de la divisoria Alfaro-Grávalos, línea descrita en la citada Acta como "*la divisoria en la que se encuentran ambos*", expresión relativa a la divisoria de aguas entre el mojón 1 y el 2. Más en concreto, la disputa se refiere al segmento inicial, en la zona ocupada en la actualidad por diversas instalaciones de telecomunicación y de energía eléctrica.

No se discute, en consecuencia, el criterio y la línea divisoria resultante del deslinde de 1923 que constituye un acto firme y consentido (con la particularidad de que la representación de Grávalos no acudió al mismo "*a pesar de haber sido citada oportunamente*", de lo que se deja constancia en el Acta y se incluye la cédula de notificación en folio 292 y 478). Y es que los deslindes no pueden revisarse, "*salvo casos excepcionales, en que documentalmente se justifiquen errores materiales o vicios de procedimiento en la delimitación anterior*", art. 19 RPDT, circunstancia que no se ha alegado –ni concurre– en el presente caso, pues lo que se discute es simplemente el recorrido de la línea divisoria entre el mojón 1 y 2 de los términos de Alfaro y Grávalos.

Lo que se resuelva en este procedimiento tiene, en consecuencia, efectos administrativos exclusivamente: la delimitación de los respectivos términos municipales, ámbito territorial de ejercicio de las potestades públicas atribuidas a cada Entidad local. Pero es indudable que, en el presente caso, inescindiblemente conexas a la cuestión del deslinde se entremezcla la cuestión dominical, dado que en esa parte del Monte Yerga colindan bienes de titularidad de cada uno de los Ayuntamientos, cuya extensión y límites no parece que sean otros que los mismos linderos municipales, si tenemos en cuenta que, al menos en lo que se refiere a la propiedad de Alfaro, se trata de un Monte Catalogado de Utilidad Pública (el número 147), ubicado, por obvias razones, en su término municipal. En cuanto a Grávalos, tiene catalogado en monte con el número 197.

El deslinde de términos municipales que resuelva el Consejo de Gobierno solo tiene efectos administrativos, nunca civiles, pero es obvio que la adecuada y justa solución al problema administrativo al que se contrae el presente procedimiento, puede facilitar, encauzar e, incluso dejar predeterminado, el aspecto civil de la disputa, sobre el que no podemos entrar.

Por lo demás, en el contexto de lo expuesto en este Fundamento, debe situarse la discusión relativa a si estamos ante un simple "*replanteo*" (denominación que utiliza el Director Regional del IGN y que recibe el informe emitido por este organismo) o un

"deslinde", como afirma el Ayuntamiento de Alfaro en el escrito de 1 de junio de 2005. Como queda indicado, en el presente caso, ha de estarse al deslinde de 1923, cuya línea divisoria ha de concretarse en segmento –entre el mojón 1 y 2- en el que existe disconformidad acerca de por donde discurre la "divisoria de aguas".

#### Cuarto

##### **Examen del cumplimiento de los trámites del procedimiento.**

En cuanto al procedimiento tramitado, éste ha debido ajustarse a lo previsto, en sus líneas generales, en el art. 20 LALR: la iniciación corresponde a los Municipios afectados, de acuerdo con su apartado 1 ("*podrán promover...*") y la resolución corresponde al Consejo de Gobierno, previos los informes técnicos especializados y el dictamen del Consejo Consultivo. A falta de desarrollo reglamentario propio, para la concreción de dicho procedimiento, ha de estarse a los arts. 17 a 25 RPDT, del Estado, preceptos de aplicación supletoria.

Pues bien, de acuerdo con estos preceptos reglamentarios, los Ayuntamientos afectados por la línea divisoria deben nombrar una Comisión que será la que verifique la operación de reconocimiento e identificación de dicha línea (art. 17 RPDT). Cuando no haya conformidad acerca de la línea divisoria "*cada Comisión levantará acta por separado, en la que hará constar todos los datos, antecedentes y detalles que estime necesarios para justificar su apreciación*" (art. 18.1 RDT). En ese caso, los Alcaldes "*remitirán las actas, con los demás antecedentes a la Comunidad Autónoma correspondiente, quien enviará el expediente al Instituto Geográfico Nacional para que designe el Ingeniero o Ingenieros que deban personarse sobre el terreno en unión de las antedichas Comisiones, a fin de llevar a cabo en vista y de conformidad con los documentos indicados, el deslinde de los términos municipales correspondientes*" (art. 18.2 RPDT).

Si hubiere conformidad con los límites existentes en la actualidad, "*no procederá nueva fijación salvo casos excepcionales, en que documentalmente se justifiquen errores materiales o vicios de procedimiento en la delimitación anterior*" (art. 19 RPDT). Cuando exista conformidad, las Comisiones "*levantarán acta conjunta...y remitirá copias de dicha acta a la Comunidad Autónoma correspondiente y al Instituto Geográfico Nacional*" (art. 21 RPDT).

Cuando no exista conformidad, las Comisiones correspondientes remitirán las actas respectivas a la Comunidad Autónoma que resolverá a la vista de las alegaciones presentadas y de los deslindes anteriores teniendo en cuenta los criterios técnicos (el informe de Instituto Geográfico Nacional) y los criterios jurídicos (el dictamen de este Consejo Consultivo de La Rioja), de modo que quede debidamente fundamentada su resolución final (art. 24).

Pues bien, en el caso sometido a nuestra consideración, al margen de la discusión sobre la misma iniciación del procedimiento (el Alcalde de Alfaro solicita a la Dirección General de Política Local su iniciación, cuando la iniciativa corresponde a los propios Ayuntamientos, como así hizo Grávalos) y sobre su alcance (si se trataba de una operación técnica de replanteo o de deslinde, discusión surgida a propósito de las manifestaciones del Director Regional del Instituto Geográfico Nacional, recogidas en las Actas de deslinde de ambos Ayuntamientos, de 5 de mayo de 2005 y a la que se refiere el escrito del Ayuntamiento de Alfaro de 17 de junio de 2005, cuyo contexto hemos situado en el Fundamento de Derecho anterior) la cuestión más problemática es la relativa a la primera intervención del Instituto Geográfico Nacional.

En efecto, ésta se produce por "*encargo*" del Ayuntamiento de Grávalos, en junio de 2001 (folio 269 y así consta en los "*Antecedentes*" del denominado "*Replanteo de la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de Grávalos y Alfaro*", si bien en este documento consta como fecha de encargo el 26 de octubre de 2001, folio 283).

Con independencia de las razones que llevaron al Ayuntamiento de Grávalos a solicitar ese replanteo (la falta de receptividad del de Alfaro y su negativa a "*la realización conjunta de un estudio técnico*", en relación con la línea límite de los términos), lo cierto es que, el citado Instituto, solo puede actuar en los procedimientos de deslinde, en cuanto órgano técnico, a requerimiento e instancia del órgano competente de la Comunidad Autónoma, para apoyar su decisión con criterios técnicos. Su actuación anticipada y anterior al momento en que se formaliza la "*disconformidad*" sobre las lindes entre los Ayuntamientos afectados convierte su intervención en un perito de parte, desvirtuando y "*contaminando*" la independencia técnica que debe presidir su actuación.

Y ello resulta así en el plano estrictamente formal, con independencia de la corrección o acierto del contenido del "*primer*" informe del citado Instituto –como luego se verá, sus conclusiones han sido parcialmente rectificadas por el "*segundo*" informe emitido por los Servicios Centrales de ese mismo Instituto, a petición de la Dirección General de Política Local-, pues dicho organismo y sus cargos directivos deben ser conocedores de la función institucional que la normativa estatal, -aplicable supletoriamente en ausencia de regional propia- les encomienda en materia de deslindes de términos municipales; del momento procedimental en que deben hacerlo y a requerimiento de qué instancia administrativa (la Comunidad Autónoma).

Por estas razones, al asumir el encargo del Ayuntamiento de Grávalos e intervenir en un momento procedimental extemporáneo, ha comprometido su independencia y queda "*contaminado*", al menos, su primer informe, que es el que ha servido de base a las pretensiones de Grávalos.

Más problemático resulta extender esa pérdida de independencia y "*contaminación*" al segundo de los informes, en la medida que ha sido emitido en el momento procedimental adecuado y por técnicos de los Servicios Centrales del Instituto Geográfico Nacional, si bien ha podido verse condicionado por las premisas adoptadas en el primero de los informes.

En consecuencia, ha de relativizarse el valor que ha de atribuirse a los dos informes del Instituto Geográfico Nacional, que llegan a conclusiones no enteramente coincidentes. Para el *primero*, la zona donde se hallan las instalaciones de telecomunicación y energía está ubicada y pertenece íntegramente al término municipal de Grávalos, según resulta del folio 251; para el *segundo*, dicha zona corresponde, más o menos, a partes iguales a ambos Municipios, según resulta de la ortofoto del folio 501. En particular, el primer informe, tanto formal –al haberse emitido a encargo de Grávalos– como sustantivamente –pues resulta contradicho por el segundo–, solo puede merecer –a juicio de este Consejo Consultivo– el valor de un informe pericial *de parte* y no el *técnico e independiente*, que le atribuye la normativa estatal.

En cuanto al resto de los trámites procedimentales, puede considerarse que se han cumplido debidamente, por más que no quede constancia en el expediente de ciertas actuaciones que dicen haberse realizado y que bien pudieran facilitar nuevos datos imprescindibles para resolver fundadamente este procedimiento. Este es el caso de todas las que, por ejemplo, enumera el Ayuntamiento de Grávalos, en los antecedentes del acuerdo plenario de 12 de mayo de 2005 -folio 269- o la inexistencia de acta de la reunión celebrada por los representantes de los Ayuntamientos interesados, con técnicos del IGN, en la sede de la Dirección General de Política Local, el 15 de febrero de 2006.

## Quinto

### Examen de la cuestión de fondo suscitada.

Con resulta de los antecedentes fácticos relatados, el punto de disconformidad que tienen los Ayuntamientos de Alfaro y Grávalos se refiere al trazado de la línea divisoria de sus respectivos términos entre el Mojón núm. 1 (el que sirve de divisoria de los términos de Alfaro, Autol y Grávalos, ubicado en la cima del monte Yerga y que coincidió en el momento de realización del Acta de deslinde, de 23-24 de julio de 1923, con el vértice geodésico de primer orden "Yerga") y el Mojón núm. 2. Mas en concreto, la discusión se limita al primer segmento de dicha línea, donde están ubicadas distintas instalaciones de telecomunicaciones y de energía eléctrica.

Para el Ayuntamiento de Alfaro, la línea divisoria entre esos dos puntos es "*la línea exterior del cortafuegos, coincidente con la línea de tablillas delimitadoras de los cotos de caza. Esta es la línea de 'aguas vertientes', esta es la línea que se determinó por las*

*Comisiones de deslinde del año 1923 (el dibujo es posterior y realizado unilateralmente por el funcionario, apartándose del criterio acordado por las comisiones) y es la línea respetada por todos desde siempre". En consecuencia, las instalaciones de telecomunicación y las subestaciones transformadoras de energía existentes junto a la cima del monte Yerga, estarían ubicadas en el término de Alfaro.*

Sin embargo, para el Ayuntamiento de Grávalos la línea divisoria debe ser la recogida en el replanteo elaborado por el Instituto Geográfico Nacional, suscrito por el Director del Servicio Regional de La Rioja, Sr. Javier I.C., el 10 de abril de 2002, en el que se fijan las coordenadas de la línea de puntos entre los Mojoneros 1 a 8 identificados en el Acta de deslinde de 1923. Esta línea de puntos cartográficamente representados supondría que la práctica totalidad del terreno ocupado por las instalaciones de telecomunicación y las subestaciones transformadoras de energía ubicadas en una concreta zona del monte Yerga estarían ubicadas en el término de Grávalos.

Ambos Ayuntamientos han formulado las alegaciones que han considerado pertinentes en defensa de su propuesta de línea divisoria y han presentado documentos acreditativos de diversa naturaleza. En particular, el de Alfaro ha sido quien ha aportado más documentos para justificar actos dispositivos en cuanto **propietario** de los terrenos de la zona a la que se contrae la discusión (los más, relativos a actos de cesión de parcelas para ubicar las antenas repetidoras de TVE -1965-; a favor de la Confederación Hidrográfica del Ebro -1986-; de Ambulancias de La Ribera -1987-; para el Centro Emisor Agrupado de la Comunidad Autónoma de La Rioja -1997-; la firma del consorcio suscrito con el Patrimonio Forestal del Estado para la repoblación del Monte Yerga, en 1941; el Plan Técnico de Caza del Coto Privado LO-10.051, correspondiente a 1993; diversos mapas cartográficos oficiales del Instituto Geográfico y Catastral y del Servicio Geográfico del Ejército –Docs. 15 y 16-; documentación relativa al vértice geodésico Yerga –Doc. 21-; copias de cartografía histórica del Monte Yerga tomadas del mapa topográfico nacional de 1930, 1953 y 2004 y las planimetrías y altimetrías de la zona –Doc. 22-; planos del antiguo amillaramiento relativo al monte Yerga –doc. 23; expediente relativo a la exclusión de la desamortización del Monte Yerga –Doc.26-), pero también, en algún caso, documentos que formalizan el ejercicio de potestades administrativas típicas, como es el caso de la solicitud de licencia de obras y pago de la misma, así como del impuesto sobre construcciones para la instalación del Centro Emisor Agrupado de la Comunidad Autónoma de La Rioja -1999-.

Para el Ayuntamiento de Alfaro, tales documentos acreditan que, como titular del monte, ha sido *"poseedor quieto y pacífico del mismo, ejerciendo sus derechos de **propietario** de forma continuada e indiscutida"* (escrito de 14 de marzo de 2006, folio 393) o que *"todas aquellas actuaciones se han realizado por Administraciones y particulares, sobre la zona del monte, contando con el verdadero **propietario** del terreno, Ayuntamiento de Alfaro, y así ha sido desde siempre en perfecto conocimiento y consentimiento del Ayuntamiento de Grávalos,*



*que jamás ha tenido pretensión alguna sobre este terreno, sabedor de que no le pertenece", escrito de 17 de junio de 2005, folios 18 y 19).*

Por su parte, el de Grávalos aporta copia del informe redactado por técnicos del Servicio Regional del Instituto Geográfico Nacional, denominado "*Replanteo de la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de Grávalos y Alfaro*" anteriormente citado, con los Anexos documentales y gráficos que lo acompañan, donde consta la propuesta de línea divisoria favorable a sus intereses (folio 346), así como dos documentos que formalizan actos de cesión de parcelas de su propiedad (100 metros cuadrados del polígono 4 parcela 242, sitios en *Peña Herrera*, acordada en marzo de 2000) para la instalación de una antena de Telefónica Móviles, SA, y la "*concesión administrativa*" (¡sic!) a favor de Eólicas de La Rioja, para la construcción y explotación de los Parques Eólicos Yerga I y Yerga II, con cesión de terrenos en los que se ha construido una subestación transformadora, según convenio suscrito en enero de 2001), instalaciones que parecen ubicadas en la zona afectada por el presente deslinde.

Pues bien, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de deslindes, ha de estarse, para resolver la línea divisoria de términos, en primer lugar, a la que resulta de los deslindes anteriores consentidos, como es el que resulta del Acta suscrita el 23 y 24 de julio de 1923, por las Comisiones designadas por los Ayuntamientos de Alfaro y Autol, y a la que no asistió, pese a haber sido debidamente notificada -como consta en el folio 295/481- la de Grávalos. De acuerdo con dicha Acta (folios 294-299 y nuevamente en folios 480-485, cuya fotocopia es de mejor calidad), consta, manuscrito, en cuanto al:

*"Primer mojón: Se reconoció como tal, el pilar construido para señalar el vértice geodésico de primer orden denominado 'Yerga' en la forma reglamentaria, con el que coincide este mojón. Se encuentra en el sitio denominado 'Pelado de Yerga' en **divisoria de aguas** y en terreno de monte bajo propiedad del Estado...Es común este mojón a los términos municipales de Alfaro, de Grávalos y de Autol, y es el mismo que fue reconocido tal y como queda descrito por los Ayuntamientos asistentes, el día seis de junio de mil novecientos veinte, al levantarse por el Instituto Geográfico y Estadístico, el acta de reconocimiento de la línea de término y señalamiento de mojones comunes a los término municipales de Autol y Grávalos (...).*

*Segundo mojón: se reconoció como tal un montón de piedras de forma cónica de sesenta centímetros de diámetro en su base y cuarenta centímetros de altura. Se encuentra en el sitio denominado 'Valderrama' en la **divisoria de la cumbre que va sin interrupción de Yerga a Valderrama**, en la margen N. del camino de Grávalos a Aldeanueta y un linde de una tierra de labor de propietario desconocido por las Comisiones asistentes. Desde este mojón no se ve el mojón anterior, pero sí se ve al O. el pueblo de Grávalos. La línea de termino reconocida entre este mojón y el anterior va por la **divisoria** en la que se encuentran ambos".*

La dificultad interpretativa que suscita esta descripción de la línea divisoria no tanto se refiere a los mojones –aunque, también por lo que se refiere al mojón 1, como luego se dirá- como a los puntos intermedios identificados por su condición de "*divisoria de la cumbre*" o "*divisoria en la que se encuentran ambos*", expresiones absolutamente habituales en las

operaciones de deslinde (así lo reconoce la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia, por todas la ya citada STS de 20 de septiembre de 2006), perfectamente delimitables sobre el terreno –en cuanto conceptos jurídicos indeterminados- pero fuente de controversias futuras en la medida en que se alteren las condiciones físicas del terreno deslindado, como ocurre en el presente caso, como consecuencia de los aterrazamientos realizados para la repoblación forestal y la instalación de antenas y edificaciones anejas, realizada en las inmediaciones de la cumbre del monte Yerga.

Es en esta fase del procedimiento donde cobra todo su sentido el valor técnico atribuido por la legislación vigente a los informes del Instituto Geográfico Nacional, cuya intervención está prevista, una vez formalizada la disconformidad entre las Comisiones representativas nombradas por los Ayuntamientos, por la normativa aplicable, a requerimiento del órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 10 TRRL y 18 2 y 24 RPDT).

Sin embargo, la intervención anticipada del citado organismo en el procedimiento -como hemos señalado en anterior Fundamento de Derecho- ha *contaminado* su independencia y convierte, al menos, su primer informe en un dictamen *de parte*. Su propuesta de línea divisoria ha sido, además, parcialmente rectificada por el segundo de los emitidos. Hemos también señalado que estas circunstancias no afectan, en la misma medida, a este segundo informe, hecho por personal técnico de los Servicios Centrales del Instituto, pese a que, en algunos aspectos, parten de sus mismas premisas metodológicas.

Como quiera, no obstante, que no existen otros informes técnicos en el expediente, hemos de examinar la propuesta que se hace en el segundo informe del Instituto Geográfico Nacional en cuanto a la zona de disconformidad (la que va del Mojón 1, tres términos al mojón 2 de la linde Alfaro-Grávalos).

#### **A) Ubicación del Mojón 1, tres términos (Alfaro-Grávalos-Autol).**

Por lo que se refiere a la ubicación del Mojón núm. 1, de la divisoria de Alfaro-Grávalos (además, de su función de mojón *tres términos*, por afectar a la divisoria de Autol), era coincidente, según el Acta de deslinde de 1923, con el vértice geodésico de primer orden denominado "*Yerga*". Con posterioridad, el Mojón 1 fue destruido –así se afirma en 1966, con ocasión, al parecer, de las operaciones de aterrazamiento del Monte realizadas por el Patrimonio del Estado para su repoblación o de la instalación de la antena repetidora de TV- y levantado otro en lugar próximo al originario (folio 358). El nuevo y actual vértice geodésico Yerga "*se realizó en las inmediaciones del antiguo, próximo a la caseta y antena de TV, quedando emplazado en el término de Autol*", (folio 358). Si ello es así, el actual vértice geodésico Yerga no puede ser tomado como Mojón *tres términos* (Alfaro, Grávalos y Autol), ni, en consecuencia, como Mojón 1 de la divisoria Alfaro-Grávalos.

Para determinar la ubicación del originario *Yerga*, los técnicos del segundo informe del IGN han obtenido las coordenadas del Servicio de Geodesia del IGN, lo que les ha llevado a concluir que estaba situado "*a una distancia de 3.40 metros y con una orientación de 276,02 grados del Yerga actual*" (Informe del IGN de 1 de agosto de 2006, folio 437). Esta constatación, por sí sola, justifica, en este concreto punto, la necesidad del deslinde, pues queda acreditado que el Mojón 1 actual no se corresponde ya con el vértice geodésico *Yerga*, pues éste está situado actualmente en término de Autol.

Este Consejo Consultivo no puede entrar a discutir, por resultar una cuestión técnica ajena a su competencia, si la ubicación recuperada del Mojón 1 responde exactamente a la realidad establecida en el Acta de 1923, dada la intensa transformación que ha sufrido la cima del Monte *Yerga*. Lo que sí parece evidenciar el segundo informe es que la fijación del Mojón 1 en el primer informe del IGN no fue correcta al haberlo identificado con el actual vértice geodésico que, está situado en término de Autol y no cumple, por lo tanto, la función de mojón *tres términos*.

Queda, pues, acreditado que el Mojón 1, *tres términos*, no se corresponde con el vértice geodésico *Yerga* –al haberse destruido el que sirvió de referencia al existente en 1923- y que ha de fijarse un nuevo mojón, de acuerdo con la propuesta del segundo informe, **sin perjuicio de que puedan solicitarse nuevos informes en los términos que luego se dirá**. Como quiera que esta cuestión afecta también al Municipio de Autol, éste fue debidamente notificado de la eventual modificación del Mojón 1, *tres términos*, pero se ha limitado a solicitar copia de determinados documentos y no ha comparecido ni presentado alegaciones, por lo que debe entenderse que lo que se resuelva finalmente, habrá sido consentido tácitamente por Autol.

**B) La determinación de la línea divisoria entre Alfaro y Grávalos, en particular, el primer segmento entre el Mojón 1 y el 2.**

La definición de la línea límite entre Alfaro y Grávalos es la establecida en el Acta de deslinde de 1923. Para el "*replanteo*" de dicha línea el primer informe de 2002 se basó en la citada Acta de Deslinde y "*en los **cuadernos de campo** que definen geoméricamente los mojones descritos en dicha Acta*". En el segundo informe se procede a un nuevo estudio, teniendo en cuenta que el citado cuaderno de campo "*fue levantado con brújula estadimétrica, con una declinación en aquellas fechas de 12° 15' y por el método de estaciones alternas*". Con esta metodología, el segundo informe concluye "*que es correcta la recuperación de los mojones segundo al octavo, ambos incluidos, recogidos en dicho informe de replanteo*" (folio 437), mojones y línea divisoria que no son objeto de discusión en el procedimiento al que se contrae este dictamen.

En cuanto a la línea que une el Mojón 1 y 2, el Acta de Deslinde señala que es "*la divisoria en que ambos se encuentran*". Pues bien, para su definición, el segundo informe del IGN parte de la "*serie de puntos coincidentes con las estaciones de brújula que determinaban la poligonal de enlace entre los Mojones Primero y Segundo*" del cuaderno de campo, puntos que "*no pretendían ser una definición exhaustiva de esta división, pero la condición que sí cumplían éstos, era la de estar situados en ella*" (Estación 0, coincidente con el Mojón Primero y las Estaciones 1 y 2). Y continúa:

"Estos puntos, además de la estación 3, se han recuperado sobre el terreno durante los trabajos previos a este informe, habiendo quedado fotografiados en el Documento 6.

Las planimetrías en que se representaban estas líneas límite tras los trabajos de deslinde, se dibujaban a escala 1:25.000, por lo que los puntos tomados se unían en línea recta, sin merma importante en la precisión del dibujo.

Para el caso que nos ocupa, no sería correcto limitarse a repetir el mismo procedimiento a base de líneas rectas que, siendo válidas para su representación a escala 1:25.000, son notoriamente insuficientes para la plasmación más precisa de la línea divisoria; por lo que se ha recurrido a representaciones del terreno posteriores con mayor grado de precisión.

De la documentación disponible se ha utilizado el curvado altimétrico de los planos a escala 1:5.000 de la zona, levantados por el Gobierno de La Rioja.

Estos planos presentan una equidistancia de curvas de nivel de 5 metros. La zona afectada más próxima al vértice Yerga está incluida entre las curvas de nivel de cota 1090 y 1095 metros, con punto culminante en dicho vértice geodésico, de cota 1100,70 metros.

Ambas curvas de nivel están en una zona que presumiblemente no ha sufrido importantes variaciones en cota y dada la escala de los planos, representan el terreno con una precisión muy superior a la de las planimetrías del año 1923.

Para definir la línea divisoria de aguas se ha trazado una línea que parte del mojón primero, ya recuperado, y es equidistante de la curva de nivel 1095 en el tramo interior de esta línea cerrada y de la curva 1090 en el siguiente.

Por último, la que se define en este informe como línea límite propuesta, es la línea de puntos equidistantes citada, la cual cumple también la condición de pasar por las estaciones de brújula 0, 1 y 2 que en el año 1923 se tomaron para definir la línea límite.

El resto de la línea límite hasta el mojón 2 se ha determinado por una metodología análoga".

En conclusión, con el criterio de "*puntos equidistantes*" seguido para identificar la divisoria de aguas, el segundo informe del IGN presenta una propuesta del segmento inicial de la línea divisoria entre el Mojón 1 y el Mojón 2, **a base de tramos rectos** que está representada en el levantamiento topográfico (Documento 8) y en la ortofotografía (Documento 10), de acuerdo con la cual los terrenos ocupados por diversas instalaciones de

telecomunicación, casetas y la subestación transformadora quedarían partidos por la línea divisoria de los términos. Ello supone que su ubicación es parcialmente compartida por ambos municipios.

Este Consejo Consultivo no puede entrar a valorar la corrección de la propuesta de línea divisoria en sus aspectos técnicos, por ser una cuestión ajena a nuestro ámbito de competencia. Sí que podemos y debemos considerar, no obstante, algunas de las premisas o elementos con relevancia jurídica de las que parte el segundo informe, que condicionan su valor jurídico. En particular, la utilización de las mediciones de los "cuadernos de campo" o los efectos que pueden derivarse de que la representación de Grávalos no concurriera a las operaciones de deslinde, circunstancia que destaca el informe de varias ocasiones.

Comenzando por ésta última cuestión, resalta el segundo informe del IGN, en distintos apartados, el dato de quiénes firmaron las Actas de deslinde correspondientes al Primer Mojón, el día 23 y 24 de julio de 1923 (folio 436) y que los Ayuntamientos de **Grávalos** y Cervera del Río Alhama no asistieron a dicho acto de deslinde (circunstancia mencionada en dos ocasiones en el folio 437). Pudiera parecer que se le quiere dar a ello alguna trascendencia jurídica. Sin embargo, hemos de señalar que esta falta de asistencia –totalmente voluntaria- en modo alguno puede entenderse como disconformidad con el contenido del deslinde, al que fueron debidamente citados, como queda constancia en el expediente (folios 474-479). No cabe duda que el deslinde de 1923 es un acto consentido por Grávalos y ninguna virtualidad tiene ahora que no asistiera al mismo, habiendo sido convocado.

En cuanto a la primera cuestión, debe señalarse que los *cuadernos de campo* son un mero documento técnico que no tiene, por su propia virtualidad, efecto vinculante ni eficacia para desvirtuar lo dispuesto en el Acta de deslinde y que no puede contradecirlo u oponérsele, como es doctrina reiterada de los órganos consultivos (Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia, 479/2004, Consideraciones Tercera) y de la jurisprudencia (STSJ de Aragón, de 18 de mayo de 2006).

En consecuencia, no puede otorgarse un valor definitivo a la segunda propuesta del IGN de la línea divisoria de aguas, entre el Mojón 1 y 2, a base de tramos rectos, **resultante de los "puntos equidistantes" de las correspondientes curvas de nivel**, en cuanto plasmación de la divisoria de aguas que fue el criterio adoptado en el deslinde de 1923. La misma no deja de ser una aproximación interpretativa razonable, teniendo en cuenta las dificultades objetivas para su concreción, como consecuencia de la modificación física que ha sufrido la zona afectada del Monte Yerga. Y es que, en efecto, la línea de "*tramos rectos*" (resultante de los "*puntos equidistantes*" de las correspondientes curvas de nivel), precisamente, en el segmento discutido, no pasa de ser una solución pacificadora, que contrasta con la situación dominical y posesoria mantenida "*de forma continuada e indiscutida*", como alega el Ayuntamiento de Alfaro y que no ha sido discutida por el de Grávalos hasta fechas muy recientes (a partir del

año 2000, en el que se realizan dos actos de cesión dominical para una antena de móviles y para la construcción de la subestación transformadora de energía).

El Ayuntamiento de Alfaro ha presentado diversa documentación que acredita –según su valoración- que es "*poseedor quieto y pacífico*" de los terrenos ubicados en la zona discutida. A ellos nos hemos referido al comienzo de este Fundamento de Derecho. Así, merecen destacarse los siguientes:

-Expediente de cesión de terrenos al Estado para la instalación de un repetidor de TV, en el que, en distintos documentos de organismos estatales, se afirma respecto del Monte Yerga, entonces, núm. 1-bis del Catálogo de los de Utilidad Pública, clave LO-3009, que es "*de la pertenencia y término municipal de Alfaro*" (folio 49, 50 51, fechados en 1969). En dicho expediente consta "*Acta de entrega*" de la ocupación de la parcela a la que asisten el Ingeniero de Montes Jefe de la Sección Cuarta del Servicio Provincial de Logroño del ICONA, el Guarda Forestal de la Comarca, el Delegado Provincial del Ministerio de Información y Turismo y el Alcalde de Alfaro, en 1973 (folio 71).

-Expediente de autorización al Canal de Lodosa (Confederación Hidrográfica del Ebro) para instalar un repetidor de radio en terrenos del Monte de Yerga, propiedad del Ayuntamiento de Alfaro, sito en su término municipal, año 1986, folio 75.

-Expediente de autorización de ocupación temporal de terrenos para instalación de reemisor de radiotelefonía en el Monte Yerga num. 147 del Catálogo, en 1987. En informe de los servicios forestales de la Comunidad Autónoma consta que el monte es **propiedad del Ayuntamiento de Alfaro** y que "*la parcela a ocupar se encuentra en una zona de cortafuegos desprovista de vegetación en la que también se encuentran situadas un repetidor de TVE, el refugio de vigilancia de incendios forestales y un vértice geodésico de primer orden, circunstancia que se refleja en el plano de situación, en el límite del monte con los términos municipales de Grávalos y Autol*" (folio 104). Asimismo, el expediente de caducidad de la citada autorización, al amparo del art. 39 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja (folios 123 a 126).

-Expediente de cesión de parcela en monte Yerga para Centro emisor de RNE y futuro centro emisor agrupado de emisoras de radio privadas de FM. Consta en escrito del Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente que la parcela "*estaría ubicada entre Alfaro y Grávalos, en el término municipal del primero, junto a la caseta de la Confederación Hidrográfica...*", tramitado en 1997, folio 136.

-Expediente de solicitud de **licencia municipal de obras** para la instalación de centro emisor de F.M., presentada por la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, el 16 de febrero de 1998, folios 164 a178.

-Expediente sobre el consorcio entre el Patrimonio Forestal del Estado y el Ayuntamiento de Alfaro para la repoblación del Monte Yerga (1941), en el que consta su **pertenencia** al municipio de Alfaro y sus lindes al Oeste con "*términos municipales de Alfaro y Grávalos*", (folios 252 y 253).

-Publicación del Catálogo de Montes de utilidad pública de la provincia de Logroño, donde aparece, con el número 147, el de Yerga, de **pertenencia** al Ayuntamiento de Alfaro y que **linda** al Sur con el Término municipal de Grávalos y al Oeste con los términos municipales de Grávalos y Autol (folio 258).

-Descripción del vértice geodésico de Yerga originario construido con carácter provisional en 1856: "*el Pelado de Yerga está situado en la cumbre de la montaña que lleva este nombre, **perteneciente** a la jurisdicción de Alfaro*" (folio 355 y 358).

-Propuesta de autorización de ocupación de terrenos en los Montes "Yerga", de la Jefatura Regional de Castilla La Vieja, Brigada de Logroño, Subdirección del Patrimonio Forestal del Estado, de 17 de agosto de 1965, con una estación repetidora de televisión. Consta la condición de monte del Catálogo "**propiedad del Ayuntamiento de Alfaro**" consorciado con el Patrimonio Forestal del Estado y consta la cesión municipal con tal finalidad de "*una parcela de veinte metros cuadrados en el entorno del vértice geodésico del monte 'Yerga' propiedad del municipio de Alfaro y del terreno que ha de ser ocupado por los postes de transmisión de energía*" (folio 394) y que el concesionario satisfará como indemnización por una sola vez y sin derecho a devolución alguna 5.897,42 ptas, como valor del suelo a ingresar en Arcas del M.I. Ayuntamiento de Alfaro" (folio 395). Otra autorización complementaria de 28 de septiembre de 1965, con idéntica referencia a la propiedad (folio 398).

-Expediente elevado al Ministerio de Hacienda en solicitud de que se declare exceptuado de la desamortización el monte de Yerga, y su pase a formar parte de los **montes declarados de utilidad pública**, tramitado en 1902. Consta en Bando de publicación como monte declarado de utilidad pública la **pertenencia a Alfaro** y como linderos: "*S. término municipal de Grávalos. O. Término municipal de Grávalos y partido judicial de Calahorra en jurisdicción de Autol*" (folio 402). En la "*Memoria del Monte Yerga sito en término municipal y partido judicial de Alfaro*", consta manuscrito como:

*“Pertenencia. Aunque por ningún documento legal se atestigua la exclusiva y legítima pertenencia de este predio a la Ciudad de Alfaro, sus vecinos son los únicos que pacíficamente y desde tiempo inmemorial vienen aprovechándose de todos sus productos. Además, y según los antiquísimos*

*documentos que existen en la Secretaría de aquél Ayuntamiento en el año 1571 sostuvo y ganó un célebre pleito con el Abad del Monasterio de Fitero, por considerarlo éste de propiedad de aquella Comunidad Religiosa, trayéndose como prueba de indiscutible legalidad para demostrar que la propiedad correspondía única y exclusivamente a la ciudad de Alfaro documentos fechados en el siglo XIV" (folios 407-409).*

Constan en la Memoria los antecitados linderos con el término municipal de Grávalos. (folio 409). En cuanto a "Orografía", se afirma: "*...los puntos más elevados elegidos en la líneas de división para la triangulación parcial del Monte, son el de 'Pelayo (¡sic!) de Yerga' trigonométrico de 1er. Orden que es el punto 86 del perímetro general, con una altura de 1100 metros sobre la marca media...*" (folio 411).

Se afirma, también, en la citada Memoria:

"Para terminar esta ligera reseña solo nos falta añadir que el Ayuntamiento de Alfaro es el único de la provincia que posee el plano parcelario y perfectamente detallado tanto del monte Yerga en cuestión, como de toda la jurisdicción...El Monte Yerga se halla detallado por curvas de nivel de cinco en cinco metros de altura vertical y en escala de 1/2000 comprendiendo 10 grandes hojas, donde pueden examinarse perfectamente cuantos detalles se juzguen oportunos tanto del monte como de las propiedades particulares colindantes, cuyos planos perimetrales están perfectamente detallados. En vista del plano que posee el Ayuntamiento y previas comprobaciones de algunos ángulos y líneas, el Ingeniero que suscribe juzgó innecesario el volver a levantar el plano de dicho predio y procedió a reducir en escala conveniente el que posee el Ayuntamiento, siendo el que se acompaña a esta memoria el resultado de esta reducción=Logroño, 26 de abril de 1887= el Ingº 1º= Fernando S." (folios 418-419).

Se trata, como puede constatarse, de documentos acreditativos de la titularidad dominical de Monte Yerga, del Catálogo de Montes núm. 147, perteneciente al Ayuntamiento de Alfaro, con la particularidad de que el límite de dicha propiedad es, precisamente, el término de Grávalos, razón por la que, como ha quedado apuntado con anterioridad, la cuestión de la correcta identificación de la línea divisoria de los respectivos términos municipales es determinante del límite dominical de ambos Ayuntamientos, aspectos que están indisolublemente unidos. Adviértase que, en el presente caso, se trata de un bien municipal incluido en el Catálogo de Montes declarados de utilidad pública, de aprovechamiento comunal –circunstancia que explica su exclusión de la desamortización- y con un régimen jurídico similar al de los bienes de dominio público. Esto es, no se trata de un bien patrimonial que, excepcionalmente, puede estar situado en otro término municipal, sino de un bien que por su naturaleza y régimen jurídico (Monte del Catálogo) tiene que estar situado dentro de su término municipal. Por esta razón el correcto deslinde del término delimita la extensión de la titularidad dominical. Recuérdese que Grávalos tiene catalogado el colindante monte número 197.

Por lo demás, sorprende que el Ayuntamiento de Alfaro no haya aportado, basándose en la diversidad de pruebas documentales de su pretendida titularidad dominical, un informe pericial topográfico que plasme la línea divisoria que corresponde a su término y a la referida



titularidad dominical. En este aspecto, se ha limitado a señalar con una línea roja la línea divisoria que defiende en la ortofoto incluida en el "Replanteo" elaborado por el IGN.

Por su parte, el Ayuntamiento de Grávalos, además de la copia del denominado "*Replanteo*" elaborado por el IGN, favorable a sus pretensiones, aporta dos documentos relativos a actos dispositivos de los terrenos discutidos. Sin embargo, estos documentos no permiten constatar con absoluta certeza –a juicio de este Consejo–, que dichos actos dispositivos se refieran a terrenos enclavados en la zona discutida. En efecto, el primero de ellos, se refiere al convenio de cesión de 100 metros cuadrados a Telefónica Servicios Móviles, S.A. para instalación de una Estación Base, "*en el término de Monte Yerga de esta localidad, dentro del polígono 4 parte de la parcela 242, **paraje de Peña Herrera**. En el término municipal de Grávalos, La Rioja*". Pues bien, la "*Peña Herrera*" se encuentra bien distante de la cima de Monte Yerga y, en particular, de la zona donde están las instalaciones de telecomunicación sobre cuya ubicación se discute, como puede comprobarse de la cartografía incluida en el expediente. No obstante lo cual, la antena ha sido instalada junto a la misma que tiene la Confederación Hidrográfica del Ebro en la cumbre de Yerga.

En el otro documento (un convenio) de concesión administrativa de terrenos a Eólicas de La Rioja, SA, para la construcción de subestación transformadora de la energía producida por los Parques Eólicos Yerga I y Yerga II, tampoco consta referencia alguna precisa a la ubicación del mismo, salvo que la misma y los tendidos subterráneos "*se ha construido en terrenos de propiedad del Ayuntamiento*" de Grávalos, folio 281.

Llegados a éste punto, es preciso recordar que no debe confundirse el objeto y finalidad del deslinde de términos municipales con la titularidad dominical de las propiedades incluidas en dicho deslinde. El primero es un procedimiento administrativo y las cuestiones que suscite la propiedad de determinadas fincas es competencia del orden jurisdiccional civil. Así lo señala jurisprudencia reiterada (entre otras, la STS de 26 de julio de 1996, Arz. 6349, doctrina que reiteran las de 19 y 20 de septiembre de 2006) y la propia doctrina legal del Consejo de Estado (por todos, los Dictámenes núms. 963/1998 y 2905/2002)

En el Dictamen núm. 963/1998, se afirma que "*propiedad y jurisdicción son instituciones diferentes, aunque no siempre nítidamente separables. En cuanto titulares de potestades públicas territoriales, los Ayuntamientos disfrutan de ciertos poderes exorbitantes en su condición de titulares de bienes patrimoniales. Tal condición puede hacer aconsejable, en caso de duda sobre los límites de términos jurisdiccionales, que la fijación del límite se lleve a cabo haciendo coincidir potestad jurisdiccional y dominio cuando éste resulte acreditado sobre terrenos incluidos en una superficie litigiosa*".

Pero, como queda señalado más arriba, en el presente caso, si la práctica totalidad de las presunciones dominicales y posesorias se decantan del lado del municipio de Alfaro, la

cuestión última es la validez que atribuyamos a las mismas, cuando precisamente lo que está en discusión es el límite territorial de dicha propiedad, en cuanto condicionado por la definición de la línea divisoria de los respectivos términos municipales de Alfaro y Grávalos. Dado que las propiedades existentes en dicha zona se refieren a Montes del Catálogo de Utilidad Pública (el 147 de Alfaro y el 197 de Grávalos), su inscripción en el Registro de la Propiedad requiere la certificación expedida por la Administración forestal acompañada del plano topográfico de la finca (art. 11 de la vieja Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y en parecidos términos el art. 12 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja), documentación que hubiera sido necesario aportar al expediente o, en su caso, requerir que se aporte por los municipios interesados.

En estas circunstancias, este Consejo Consultivo considera debe aquilatarse y contrastarse la fundamentación técnica de la propuesta que adopte el Consejo de Gobierno de La Rioja mediante nuevos informes técnicos de la zona conflictiva de la línea divisoria entre Alfaro y Grávalos y la valoración de nuevos documentos (títulos jurídicos y cartografía histórica o actual de la zona afectada), no aportados con anterioridad al procedimiento. Esos informes pueden ser emitidos –como ocurre en otras Comunidades Autónomas, en materia de deslindes de términos municipales- por Servicios Técnicos de la Administración regional (caso de la Sección de Sistemas de Información Geográfica, del Servicio de Ordenación del territorio, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial). Tales informes pudieran ser extremadamente útiles y definitivos si aportasen datos correspondientes a documentos cartográficos y planimétricos anteriores a las modificaciones físicas de la cumbre del Monte Yerga (por ejemplo, los derivados de la restitución de los pares estereoscópicos del vuelo de 1956 o de los mapas históricos catastrales).

## **CONCLUSIONES.**

### **Primera**

Por las razones expuestas en el cuerpo de este dictamen, este Consejo Consultivo no dictamina favorablemente la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el deslinde entre los términos municipales de Alfaro y Grávalos, en cuanto se fundamenta en sendos informes del Instituto Geográfico Nacional que resultan contradictorios entre sí y porque siguen en su propuesta de línea divisoria los cuadernos de campo del Acta de Deslinde de 1923, que carecen de valor jurídico vinculante para la determinación de la divisoria.

### **Segunda**

El órgano responsable del procedimiento deberá solicitar informe técnico a la Sección de Sistemas de Información Geográfica, del Servicio de Ordenación del Territorio, de la

Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial para que se pronuncie sobre la propuesta de línea divisoria que discurre entre el Mojón 1 y el 2, del límite de los términos municipales de Alfaro y Grávalos, en su primer segmento, incluida la ubicación del Mojón 1, a partir de la documentación cartográfica y planimétrica existente en dicho Servicio o de otros organismos públicos, así como la disponible en archivo del mapa histórico catastral.

### **Tercera**

Una vez emitido este informe, deberá darse nuevo trámite de audiencia para alegaciones a las partes, incluido el Ayuntamiento de Autol.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.