

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Recurso nº 304/2014

SENTENCIA Nº 917/2017

Ilmos. Sres.:

Presidente

DON ALBERTO ANDRÉS PEREIRA

Magistrados

DON JOSÉ MANUEL DE SOLER BIGAS
DON FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS
DOÑA ANA RUBIRA MORENO
DON EDUARDO PARICIO RALLO



En la Ciudad de Barcelona, a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA) ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo nº 304/2014, interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE TORÀ, representado por la Procuradora D^a Blanca Soria Crespo y dirigido por el Letrado D. Josep Lluís Rodríguez i Ros, contra la ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (Departament de Governació i Relacions Institucionals), representada y dirigida por el Sr. Abogado de la Generalitat, siendo parte codemandada el AYUNTAMIENTO DE LLOBERA, representado por el Procurador D. Ángel Quemada Cuatrecasas y dirigido por el Letrado D. José Antonio Romero Tomás.

Ha sido Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Alberto Andrés Pereira, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación de la parte actora, en escrito presentado en la Secretaría de esta Sala, se interpuso el presente recurso contra la resolución GRI/1103/2014, de 12 de mayo de la Consellera de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya, relativa a la delimitación, en el tramo en desacuerdo, entre los municipios de Torà y de Llobera.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, habiendo despachado las partes, llegado su momento y por su orden, los trámites conferidos de demanda y contestación, en cuyos escritos respectivos, en virtud de los hechos y fundamentos de derecho que constan en ellos, suplicaron respectivamente la anulación de los actos objeto del recurso y la desestimación de éste, en los términos que aparecen en los mismos.

TERCERO.- Continuado el proceso por los trámites que aparecen en autos, se señaló día y hora para la votación y fallo, diligencia que tuvo lugar en la fecha fijada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como se ha expuesto en los antecedentes, se impugna mediante el presente recurso la resolución GRI/1103/2014, de 12 de mayo, de la Consellera de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya, relativa a la delimitación, en el tramo en desacuerdo, entre los municipios de Torà y de Llobera.

La Corporación recurrente impugna dicha resolución, en síntesis, por cuanto se ha prescindido de la delimitación llevada a cabo en los años 1889-1896, que se practicó con la conformidad de los Ayuntamientos afectados, en beneficio de la posterior de 1924-1969, lo que infringe la doctrina jurisprudencial sobre esta materia. Además, se sostiene que el Ayuntamiento de Torà ha ejercido históricamente sus potestades administrativas sobre las masías existentes en el lugar, denominadas Piteu de Baix, Piteu de Dalt y la Vila, así como sobre la capilla de Sant Salvador.

SEGUNDO.- Para resolver adecuadamente la cuestión litigiosa, debe partirse de los criterios que ha establecido reiteradamente la jurisprudencia en materia de delimitación de términos municipales, y que recoge la sentencia de esta Sala y Sección de 16 de enero de 2017 en la forma siguiente:

“Para resolver la controversia planteada, debemos partir de la pacífica jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la institución del deslinde de términos municipales, según la cual la Administración ha de estar, en primer lugar, a lo resultante de los deslindes anteriores. En efecto, el Tribunal Supremo, desde las Sentencias de 23 de octubre de 1902 y de 20 de marzo y 15 de noviembre de 1928, hasta las más recientes de 11 de noviembre de 2004, 19 de septiembre de 2006, 1 de julio de 2008 y 11 de marzo de 2009, aplicada reiteradamente en los dictámenes del Consejo de Estado y de la Comisión Jurídica Asesora, así como en las sentencias de este Tribunal Superior de Justicia, expresa que la Administración, para resolver expedientes de deslinde, ha de basarse, en primer lugar, en lo que resulte de deslindes anteriores practicados de conformidad con los municipios interesados, dando preferencia a los antaño denominados deslindes jurisdiccionales que delimitaban el ámbito de competencias locales, frente a los deslindes de carácter meramente fiscal o practicados a otros específicos o singulares efectos. Y es solo a falta de documentos expresivos de deslindes anteriores debidamente practicados, consentidos y aprobados cuando debe atenderse entonces al estado de hecho y a

otros datos entre los que destacan los documentos que, aun no siendo de deslinde, expresen de modo preciso la situación de los terrenos en cuestión.

La razón de ser de la exigencia de que, al resolver un procedimiento de deslinde, deba estarse a deslindes anteriormente practicados responde a la conveniencia de dotar de estabilidad a los términos municipales. En este sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 1 de julio de 2008 , en la que se cita la doctrina ya sentada en otra anterior de 8 de abril de 1967 "que las Reales Órdenes de 11 de mayo de 1898 y 4 de enero de 1906 habían reconocido ya que era jurisprudencia constante que los deslindes consignados en un documento público no pueden modificarse por un nuevo deslinde que carecería de finalidad y que no pueden suscitarse cuestiones sobre límites jurisdiccionales en pueblos limítrofes cuando dichos límites hayan sido fijados y reconocidos de común acuerdo entre los representantes de los pueblos interesados". Este criterio jurisprudencial tradicional ha sido plasmado asimismo en diferentes normas estatales reguladoras de la materia; así el art. 19 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio , por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, y el art. 7.1 del Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre , por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, en cuanto a la inamovilidad. En este punto, la jurisprudencia ha precisado también que los deslindes a considerar son los más antiguos (STS de 11 de marzo de 2009 (RC 4186/2006), y en la misma línea las de 19 de enero de 1970, 25 de octubre de 1952, 13 de octubre de 1953, 26 de noviembre de 1953, 16 de marzo de 1959, 13 de enero de 1965 y 25 de octubre de 1965), y que el hecho de la antigüedad de los deslindes no puede tener "relevancia alguna negativa (ya que aquéllos) no caducan por el transcurso del tiempo, permaneciendo inalterables sus pronunciamientos".

Ello no obsta, como expresa la STS de 11 de marzo de 2009 (RC 4186/2006), a que la jurisprudencia haya ido reconociendo que puede acudirse a otros documentos e incluso a otros criterios de deslinde, en los casos de falta de claridad de los deslindes jurisdiccionales anteriores. Así, la expresada Sentencia indica que "la STS de 23 de junio de 1941 señaló que 'si los elementos aportados por ambos Ayuntamientos no acreditan de forma clara el preferente derecho de ninguno de ellos [se admite] la situación de hecho existente, dividiendo por igual la superficie en discordia' y la ya citada STS de 13 de enero de 1965 afirmó que, en defecto de conformidad de las partes interesadas, debía estarse a los elementos de prueba que justificaran el continuado ejercicio de jurisdicción sobre la zona en litigio. Más rotundamente, la STS de 13 de abril de 1976 declaró que no ha de dudarse en acudir a la situación de hecho, a falta de deslindes jurisdiccionales aceptados por ambas partes u otros documentos subsidiarios de los que claramente resulte la fijación del estado de derecho de sus respectivos límites, admitiéndose incluso que la Administración pueda acudir a un sistema de ponderación geográfico-administrativo en el que se conjugan los factores de población, extensión y riqueza".

(...)

“...la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha expresado el distinto valor que tienen las actas levantadas en expedientes de deslinde seguidos conforme al Real Decreto de 1889, de las realizadas a fines cartográficos y catastrales. Así, las SSTS 6 de marzo de 2015 (RC 1862/2013) y 15 de junio de 2015 (RC 2812/2013) afirma que las actas levantadas fuera de un expediente de deslinde, con finalidad cartográfica y catastral, no son vinculantes en un ámbito distinto, como es el de deslinde de términos municipales, si bien puede ser tenida en cuenta, tanto en vía administrativa como jurisdiccional, a efectos probatorios; es decir, para formarse la convicción sobre cuál es el trazado correcto de la línea divisoria. Sin embargo, esta doctrina puede verse matizada en determinados supuestos, como en el contemplado en la STS de 5 de diciembre de 2012 (RC 2708/2009) que considera vinculante un acta de deslinde con fines cartográficos y catastrales de 1938 por la literalidad de su portada al incluir la finalidad de reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos municipales en conflicto.

Para clarificar esta cuestión planteada en relación a la prelación de las delimitaciones, debe considerarse en primer lugar si existe un deslinde previo válido practicado en un expediente de deslinde, puesto que en este caso no procedería modificarlo por un acto posterior de deslinde con fines cartográficos y catastrales, según se infiere de la interpretación jurisprudencial antes expresada. Caso de no existir este deslinde previo válido, deberán valorarse las circunstancias concurrentes en el deslinde practicado en la línea apuntada por la STS de 5 de diciembre de 2012”.

TERCERO.- En el caso que ahora se examina, la resolución impugnada se ha basado esencialmente en el replanteo de la línea de delimitación territorial entre los municipios de Llanera (hoy Torà) y de Llobera, realizada en el año 1924 por un ingeniero del Instituto Geográfico Nacional, y que fue confirmada en 1969 al producirse la incorporación del término de Llanera al de Torà.

La Corporación recurrente sostiene que debe atenderse a una delimitación anterior, realizada en los años 1889-1896 con el acuerdo de los municipios afectados, que fue recobrada durante la sustanciación del procedimiento administrativo y que, sin embargo, no fue tenida en cuenta al dictarse el acto impugnado.

Para resolver adecuadamente la cuestión litigiosa debe partirse de las siguientes consideraciones:

a) Según la jurisprudencia que antes ha quedado expuesta, debe atenderse a las delimitaciones territoriales anteriores que se practicaron con el acuerdo de los municipios afectados, y en primer lugar, a las más antiguas, lo que conduce en este caso a considerar prevalente la que se llevó a efecto en los años 1889-1896 y que, según la documentación aportada a los autos, refleja un resultado en el que se manifestaron concordes los Ayuntamientos de Llanera y de Llobera.

b) La dificultad de concretar la ubicación de alguno de los hitos resultantes de la citada delimitación de 1889-1896 no puede conducir automáticamente a descartarla, puesto que no resulta imposible determinar su localización, según se desprende del dictamen pericial incorporado a los autos. Por otra parte, la delimitación de 1924

presenta la misma problemática, además de que incorpora un menor número de puntos de referencia, frente a la anterior de 1889-1896.

c) No consta que la delimitación realizada en 1924 contase con el acuerdo o consentimiento de ambos municipios, sino que fue realizada de forma unilateral por el Instituto Geográfico Nacional y no asistieron representantes de ambos municipios. De hecho, en la actualidad, las dos Corporaciones siguen manifestando su disconformidad con aquélla.

d) La delimitación de 1889-1896 coincide, además, con la situación de hecho que resulta del ejercicio de potestades administrativas por parte del Ayuntamiento de Llanera y, hoy, de Torà, sobre las masías de Piteu de Baix y Piteu de Dalt y de La Vila, como resulta de la documentación invocada en la demanda, que corresponde tanto al Registro Civil como al padrón municipal, a los registros fiscales e, incluso, a las actuaciones de reclutamiento. Como antes se ha dicho, estos elementos tienen un valor secundario frente a los actos de delimitación practicados de mutuo acuerdo, pero refuerzan notablemente en este caso la prevalencia de la citada delimitación de 1889-1896.

Como consecuencia de todo ello, debe estimarse en sus propios términos el presente recurso. Habida cuenta que la parte actora se limita a solicitar la anulación del acto impugnado, no cabe hacer ningún pronunciamiento sobre la forma definitiva en que haya de realizarse la delimitación entre los municipios afectados. Este pronunciamiento corresponde a la Administración demandada, que deberá basarse, según todo lo expuesto, en la delimitación llevada a efecto en los años 1889-1896.

CUARTO.- Al estimarse el recurso, procede imponer a las demandadas el pago de las costas causadas, conforme a lo prevenido en el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional, si bien con el límite de la cantidad de 1.000 euros.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.

F A L L A M O S

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) ha decidido:

1º.- Estimar el presente recurso y, en consecuencia, declarar no ajustada a Derecho y anular la resolución GRI/1103/2014, de 12 de mayo, de la Consellera de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya.

2º.- Imponer a las demandadas el pago de las costas causadas, con el límite de la cantidad de 1.000 euros.

Notifíquese la presente resolución a las partes en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de la misma a los autos principales.

Contra esta sentencia cabe, en su caso, recurso de casación, que se deberá preparar ante esta Sección en el plazo de 30 días desde su notificación, con arreglo al artículo 89.1 de la Ley Jurisdiccional, en la redacción conferida por L.O. 7/2015, en relación con lo previsto en el artículo 86 y siguientes LJCA.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.