

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LOS DESLINDES DE MONTES PÚBLICOS

**SUMARIO:** 1. *Introducción.*—2. *La naturaleza jurídica del acto que aprueba el deslinde de un monte público.*—3. *El procedimiento en los deslindes de montes públicos:* A) *Régimen jurídico.* B) *Competencia.* C) *Memoria previa a toda diligencia de deslinde.* D) *Notificación a los interesados y trámite de vista del expediente.* E) *El acta de apeo del monte en estado de deslinde.* F) *Intervención de la Abogacía del Estado de la provincia.*

## 1.—INTRODUCCIÓN.

En materia de deslinde de montes públicos nos encontramos con una extraordinaria riqueza de cuestiones, expresivas a un tiempo de las características de nuestra legislación especial. En efecto, la mayoría de las contiendas entre la Administración y los administrados, en este orden de relaciones, se originan cuando por aquélla se procede al deslinde de los montes públicos, ejerciendo facultades que le concede el ordenamiento jurídico. Ello se explica por los intereses que entran en juego; la peculiaridad física del objeto que se ha de deslindar y las dificultades que presenta para la determinación exacta de sus límites; la falta de paralelismo entre la finca registral y la realidad física del inmueble (1); las condiciones de los títulos de propiedad y posesión; la consideración de los montes como bienes patrimoniales, aunque sujetos a un régimen especial; y las circunstancias de hecho y de derecho, por las que ha pasado esta riqueza pública, entre otras causas. De aquí, la disposición del art. 7.º de la Ley de Montes de 24 de mayo de 1863, por la que se ordenaba se procediera *inmediatamente* al deslinde y amojonamiento de todos los montes públicos (2). El propósito no fué otro que el de su

(1) Como decía don JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Sobre la inscripción de montes públicos*, «Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario», A. I., núm. 4, Madrid, abril 1925, pág. 277, propugnando la no inscripción de los montes públicos si mediante la misma se pretendía su defensa, en contra de la tesis sustentada por ALCALÁ-ZAMORA.

(2) En la Real Cédula de 17 de febrero y providencia de 19 de abril de 1762. se contenían prevenciones y tendencias recogidas en la legislación vigente. El Real

defensa frente a las posibles y frecuentes usurpaciones de los particulares. Este fin se reitera en el Reglamento de ejecución de la ley (artículos 19 y 20, por ejemplo), en el preámbulo de la R. O. de 1 de julio de 1905, y, en general, campea en todas las disposiciones que se refieren a las cuestiones de deslinde. Por ello, pudo hablarse del Estado «crónico de deslinde» (3). Otras fórmulas, sin duda más acordes con las exigencias de la naturaleza de estos bienes y con las de utilidad social e interés público, hubieran resuelto el problema, evitando tan numerosos litigios y preservando el patrimonio público forestal de los males que por el deslinde se pretendían remediar.

En esta ocasión, nos limitaremos a exponer la jurisprudencia sobre los trámites más esenciales del procedimiento de todo deslinde de montes públicos. Quedan al margen, pues, una serie de cuestiones jurídicas de indudable trascendencia, derivadas o enlazadas con la referente al deslinde, tal, por ejemplo, la que afecta a la eficacia jurídica del Catálogo de montes de utilidad pública y la posesión de montes por particulares, sus condiciones y medios de prueba.

La naturaleza jurídica del acto administrativo aprobatorio del deslinde, por su importancia y por su repercusión en las demás cuestiones, se estudia en primer término.

## 2.—LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO QUE APRUEBA EL DESLINDE DE UN MONTE PÚBLICO.

La naturaleza jurídica de las funciones que ejerce la Administración y, por consiguiente, de las resoluciones en que se concretan, constituyen la causa determinante de la aplicación de un régimen jurídico o de otro, tanto en la realización normal de las relaciones en que interviene como en las extraordinarias o contenciosas que se puedan plantear.

El carácter y posición de los sujetos, el contenido y el fin de las relaciones jurídicas en que interviene la Administración, son, a su vez, índices de calificación de la naturaleza jurídica de sus actos (4).

---

Decreto de 1 de abril de 1846, debido a JAVIER DE BURGOS, por el que se mandaba proceder al deslinde de los montes, dice en su exposición de motivos que la reforma de la administración de los montes del Estado... no podrá conseguirse sin el deslinde y amojonamiento de las propiedades que la constituyen, y que la disposición procuraba la reparación hasta donde fuera posible.

(3) N. ALCALÁ-ZAMORA, *Algo más sobre la inscripción de los montes*. «Rev. Crítica de Derecho Inmobiliario», A. L., núm. 6, Madrid, junio 1925, pág. 403.

(4) En nuestro trabajo, *El concepto de «personal» en el Recurso de Agravios*, «Revista de Est. Pol.», núm. 48, Madrid, 1949, planteamos este problema, resumiendo los criterios predominantes para la distinción de los casos en que la Administración actúa la función que le es propia, cuando ejerce funciones jurisdiccionales por especial atribución de la ley, y cuando su obrar es como persona jurídica privada.

El deslinde tiene por objetivos principales la delimitación del monte público a que se refiere, y la declaración de la posesión de hecho sobre el mismo, con efectos provisionales, tanto porque las cuestiones de propiedad y posesión jurídica, corresponden y han de reservarse al conocimiento de los Tribunales ordinarios, como porque la Orden ministerial que aprueba y resuelve el expediente tiene por fin el de agotar la vía administrativa como trámite previo para el ejercicio de las acciones reconocidas por la legislación común y especial.

Estos peculiares efectos condicionan, en principio, la calificación jurídica del acto que aprueba el deslinde. ¿Nos encontramos ante un acto administrativo o se trata de un acto jurisdiccional realizado por la Administración? La Administración pública cuando resuelve en la materia que exponemos, ¿actúa en ejercicio de la función que encarna y es su fundamento, o ejerce funciones jurisdiccionales por especial atribución de la ley? La resolución, ¿afecta a derechos civiles o repercute sobre verdaderos derechos de carácter administrativo, determinando la competencia de la jurisdicción de lo contencioso?

El estudio detenido de este problema desborda los límites asignados a unos comentarios monográficos de jurisprudencia contencioso-administrativa. Por otra parte, si se tiene en cuenta la legislación reguladora de la materia; el objeto sobre el que se realiza el deslinde; los fines y efectos del acto que lo aprueba; el carácter técnico de las operaciones, y la posición privilegiada de la Administración, por exigencias del interés público, puede concluirse que la resolución que aprueba el deslinde de un monte público es un acto administrativo (5). Es, quizá, uno de los casos en que se puede calificar el derecho por la legislación aplicable a la materia (6).

La jurisprudencia sostiene la misma tesis, a través de una doctrina reiterada y constante, en la que se exponen los fundamentos de que se ha servido en sus declaraciones.

Así, la Sentencia de 27 de enero de 1950 dice que «aunque los de-

(5) ABELLA. *Tratado Teórico-práctico de lo Contencioso-administrativo y del Procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, 2.ª ed. Madrid, 1888, pág. 407, después de referirse a los beneficios e importancia de los montes, dice: «En consecuencia de lo anterior es lógico y justo que ciertas cuestiones de las que suelen suscitar los actos de administración de los montes no se resuelvan ante los Tribunales ordinarios como si sólo se tratara de contiendas entre particulares, sino que se discutan y decidan ante los Tribunales Contencioso-administrativos, en los que la Administración tiene más elementos para imponer su criterio, y al lado de los preceptos del derecho estricto se atiende a las exigencias del bien público, cuyos intereses están a la Administración confiados». En favor de este último fundamento se pronunciaba también GALLOSTRA. *Lo Contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 276.

(6) Vid. en J. GUASP, *El «derecho de carácter administrativo» como fundamento del recurso contencioso*, «Rev. de la Facultad de Derecho de Madrid», núm. 2, 1940, págs. 15 y ss., un resumen de los distintos criterios para la calificación de un derecho como de carácter administrativo.

rechos que se aducen podrán en último término ofrecer un aspecto o consideración civil, es lo cierto que, según prescribe el art. 17 del Reglamento de 17 de mayo de 1865, corresponde a la Administración el deslinde de todos los montes públicos... *por lo que la delimitación combatida es una diligencia indiscutiblemente administrativa y su procedencia o ilegalidad ha de determinarse según lo que resulte de su adecuación a las normas, también administrativas, que regulan la fijación de los confines entre los montes catalogados y las fincas vecinas.*»

En la de 23 de abril de 1945, se declara inadmisibile la excepción de incompetencia, porque en la súplica de la demanda se contrae a reclamar la nulidad de la Orden ministerial aprobatoria de un deslinde de monte público, *alegándose la posesión de terrenos atribuidos a particulares*, cuestión que no solamente no rebasa la competencia de esta jurisdicción contencioso-administrativa, sino *que expresamente le está atribuida por la legislación, por ser un acto administrativo el deslinde de aquéllos.*

El deslinde de un monte público, dice la de 21 de noviembre de 1941, *constituye evidentemente un acto administrativo contra el cual cabe recurso ante la jurisdicción de lo contencioso; los deslindes no son otra cosa que operaciones técnicas de comprobación y rectificación, si procediere, de situaciones jurídicas plenamente acreditadas, sin que en ningún caso puedan las mismas convertirse en juicios acerca de los derechos que se aleguen por los particulares interesados*, pues entonces surgiría una cuestión litigiosa que sólo se puede apreciar y resolver por los Tribunales ordinarios (Sentencia de 22 de junio de 1935).

En la de 17 de febrero de 1932, se insiste por el Tribunal en los fundamentos y motivos de su doctrina. Así se declara que *si bien todo deslinde envuelve un problema de propiedad, pues se trata de distinguir los términos o linderos de las fincas..., es lo cierto, que los deslindes de los montes públicos, por la autoridad que los practica, por las facultades que ésta ejerce y por la legislación que los rige, constituyen verdaderos actos administrativos*, a tenor de lo previsto en el art. 31 del Reglamento de 17 de mayo de 1865, en el 1.º del Real Decreto de 1 de febrero de 1901, y en la Real Orden de 1 de julio de 1905, que al dictar reglas para tales deslindes, expresan que compete exclusivamente a la Administración la práctica de los mismos. En otro considerando de la misma Sentencia se reafirma la tesis, al decir que *el deslinde de un monte público, constituye evidentemente un acto administrativo contra el cual, conforme a los principios expresados, es pertinente la vía contenciosa, sin perjuicio de la judicial, en lo referente a la cuestión de propiedad*, si se suscitase; pues, como de muy antiguo, tiene también definido la jurisprudencia, *la aprobación del deslinde no establece un estado permanente de suyo, sino provisional, como subordinado a lo que pudiera resultar del juicio de propiedad.*

*Los actos administrativos aprobatorios de deslindes, son meros acuerdos de posesión, por lo que quedan siempre a salvo para los interesados las acciones de propiedad y dominio (Sentencia de 4 de enero de 1932).*

*La operación de deslinde no constituye un estado definitivo al quedar subordinada a lo que resulte del juicio ordinario de propiedad (Sentencia de 28 de febrero de 1911).*

Las resoluciones aprobatorias de un deslinde de montes no prejuzgan la propiedad o dominio de los terrenos, ni aun siquiera la *posesión civil* de la misma si se reconociese hallarse constituida en favor del recurrente, porque tales cuestiones, como de carácter civil, se hallan exclusivamente sujetas a los Tribunales ordinarios (Sentencia de 27 de junio de 1903; aquéllas no tienen otro alcance en sus efectos que los meramente posesorios (Sentencia de 14 de junio de 1915).

Consecuencia de esta doctrina son los principios que regulan el régimen contencioso. Por ello, se declara que la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa no alcanza a decidir cuestiones de propiedad, sino a amparar a los reclamantes en la posesión que reúna los requisitos legales para que sea respetada al practicarse los deslindes de montes públicos (Sentencia de 16 de marzo de 1923); no puede ventilarse en la jurisdicción de lo contencioso, el derecho de propiedad, sino el amparo que merece el mero estado posesorio actual (Sentencia de 10 de enero de 1917). El procedimiento para los apeos y deslindes de montes públicos es esencialmente administrativo, y en su virtud, las resoluciones de los expedientes no afectan a las cuestiones de propiedad (Sentencia de 29 de septiembre de 1911) (7).

Las operaciones que realiza la Administración con arreglo a los preceptos del Reglamento de 17 de mayo de 1865 para deslindar un monte, dice la Sentencia de 18 de octubre de 1918, no constituyen un proceso declarativo de derechos, sino que sus acuerdos establecen presunciones, sujetas siempre a la resolución definitiva que los Tribunales ordinarios adopten en cada caso, con vista de los diferentes documentos en que las partes justifiquen la propiedad, y, por tanto, a ésta queda expedito el acceso a la vía judicial para la mejor defensa de sus derechos e intereses; y esto supuesto, la resolución que aprueba un deslinde, no tiene otro alcance en sus efectos que los que se deducen de una mera declaración de posesión, dejando a salvo el derecho de los interesados para deslindar, si así lo estimaren conveniente, el de propiedad, ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, únicos competentes, dado el carácter eminentemente civil de aquel derecho (también la de 14 de junio de 1915).

(7) Vid. resumen de jurisprudencia de años anteriores en ABELLA; ob. cit., páginas 411 y ss.

Es competente el Tribunal de lo Contencioso para conocer de esta materia, cuando la demanda se limita a impugnar la resolución administrativa, sin pedir declaraciones de índole civil (Sentencia de 23 de junio de 1900).

Las cuestiones suscitadas con ocasión de un deslinde administrativo, *son de este carácter y no civil*, y su conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa (Auto de 18 de diciembre de 1896). Los deslindes producen efectos meramente posesorios, y, en su consecuencia, las cuestiones de propiedad han de plantearse ante la jurisdicción ordinaria (Sentencias de 21 de noviembre de 1941, 27 de junio de 1935 y 4 de enero de 1932).

En la impugnación de los actos administrativos aprobatorios de deslindes, han de reservarse las cuestiones de propiedad, cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales civiles (Sentencias de 6 de mayo de 1931 y 28 de mayo de 1932).

El resultado de los expedientes administrativos de deslinde y amojonamiento de montes públicos, no afecta a las cuestiones de propiedad que se reservan al conocimiento de los Tribunales ordinarios. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene limitada su competencia a las cuestiones que se deriven de las operaciones administrativas del deslinde (entre las muy numerosas, proclaman esta doctrina las Sentencias de 8 de abril de 1947, 19 de febrero, 16 de abril y 1 de diciembre de 1921, 15 de enero y 5 de abril de 1917, 14 de abril de 1915, 18 de febrero de 1908, 7 de marzo de 1905, 13 de febrero y 25 de noviembre de 1904, 27 de junio de 1903, 10 de marzo de 1901, 11 de febrero de 1899, 30 de marzo de 1897, 26 de febrero, 6 y 8 de abril de 1896; R. D. Comp. de 14 y 28 de agosto de 1920; etc., etc.).

Esta doctrina es una consecuencia de los efectos meramente posesorios que produce la aprobación del deslinde (vid. Sentencias de 27 de junio de 1935, 4 de enero de 1932, 1 de diciembre de 1921, 15 de enero de 1917, 14 de junio de 1915; R. D. Comp. de 13 de febrero, 1 de mayo y 4 de octubre de 1924 y 8 de abril de 1918), y porque las cuestiones de propiedad han de resolverse por los Tribunales ordinarios (Sentencias de 1 de febrero de 1943, 3 de octubre de 1927, 5 de diciembre de 1925, 16 de abril de 1921, 15 de enero de 1919, 11 de octubre de 1918, 10 y 15 de enero, 23 de febrero y 5 de mayo de 1917, 10 de febrero y 29 de abril de 1911, 19 de febrero de 1910, 21 de diciembre de 1907; D. Comp. de 5 de enero de 1949, 22 de marzo de 1948, 15 de diciembre de 1909, etc.).

Es decir, mediante la operación de deslinde no se otorgan ni se quitan derechos (Sentencias de 18 de junio de 1876, 2 de junio de 1874 y 18 de junio de 1870). En los periodos correspondientes del procedimiento se atiende sólo a los títulos con eficacia según la legislación, y en su estimación, se ha de seguir el orden de preferencia que en la misma

se establece. La jurisprudencia insiste en que mediante el deslinde, cualquiera que sea la autoridad que lo ejecute, no se dan ni se quitan derecho, que quedan siempre a salvo para el juicio correspondiente (Sentencias de 11 de febrero de 1899 y 26 de febrero de 1896). En otras, se dice que, declarada por R. O. la posesión de una finca en favor de un particular, no puede la Administración perturbar a los causahabientes de aquél en dicha posesión, sino acudiendo a los Tribunales ordinarios y promoviendo el juicio de propiedad y posesión (Sentencias de 11 de febrero de 1900 y 11 de febrero de 1899). Y no puede alterarse el estado posesorio ni aun en el supuesto de presunción de que los bienes pueden pertenecer en todo o en parte al Estado (Sentencias de 14 de diciembre de 1923, 20 de enero y 24 de febrero de 1913, 10 de marzo de 1905, 30 de mayo de 1903, 10 de marzo de 1901 y 10 de marzo de 1900). La invocación pura y simple de la posesión no puede contrariar la que se funda en títulos de dominio inscritos en el Registro (Sentencia de 28 de junio de 1930). Ha de respetarse en los deslindes la posesión de los terrenos considerados como de propiedad particular, mientras los Tribunales de justicia no declaren por sentencia firme el derecho a favor del Estado o Corporación administrativa (Sentencias de 28 de junio de 1930, 11 de enero de 1918, 5 de mayo de 1917, 20 de enero de 1913, 16 de marzo de 1912, 30 de mayo de 1903 y 7 de julio de 1874). También se recuerda el deber de la Administración al practicar los deslindes de respetar el orden de preferencia de los títulos (vid., p. eje., Sentencias de 13 de febrero de 1936 y 27 de junio de 1935).

Es esta cuestión, como anteriormente señalamos, la de capital importancia en el deslinde de los montes públicos, y la que se contempla como fin especial de la operación.

### 3.—EL PROCEDIMIENTO EN LOS DESLINDES DE MONTES PÚBLICOS.

#### A) Régimen jurídico.

Las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo que ha de observarse en el deslinde de montes públicos son, principalmente, el Reglamento de 17 de mayo de 1865, Reales Decretos de 1 de febrero de 1901 y 16 de junio de 1907, Real Orden e Instrucción de 4 de diciembre de 1899, Reales Ordenes de 1 de julio de 1905, 1 de febrero de 1917, 4 de diciembre de 1923 y 11 de enero de 1928, e Instrucciones de 11 de junio de 1908 y 17 de octubre de 1925.

Estos textos legales constituyen el régimen jurídico de los distintos actos de la Administración y de los administrados desde la declaración

del monte en estado de deslinde, hasta la resolución final por el Ministerio de Agricultura.

La jurisprudencia tiene declarado que es nulo el deslinde que no se efectúa con sujeción a los trámites reglamentarios y con la concurrencia de la Administración forestal (R. D. de 26 de marzo de 1913); y que debe declararse la nulidad del deslinde cuando en su práctica se omitieron trámites esenciales (Sentencia de 10 de enero de 1942).

En la exposición que sigue nos limitamos a los trámites y operaciones que pueden considerarse de mayor interés.

### B) *Competencia.*

Corresponde a la Administración, dice el art. 17 del Reglamento de 1865, el deslinde de todos los montes públicos (8).

Los Ayuntamientos y Corporaciones promoverán el deslinde de los montes de su pertenencia, y se acordará de oficio, cuando aquellos no lo interesen (art. 18, vid. Sentencia de 11 de octubre de 1935). Los dueños de terrenos confinantes con montes públicos podrán reclamar de la Administración que proceda a su deslinde (art. 45).

La declaración de un monte en estado de deslinde corresponde a los Ingenieros Jefes de los Distritos Forestales (Reglas 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> de la Real Orden de 1 de julio de 1905, de acuerdo con las disposiciones y tendencias del R. D. de 1 de febrero de 1901), y es de la competencia del Ministro de Agricultura la resolución y aprobación de los deslindes practicados (artículos 12 y 13, 17 y 18 del Real Decreto de 1 de febrero de 1901) (9).

Por ello, no es susceptible de impugnación la providencia que declara en estado de deslinde un monte y señala la faja en que los colindantes no pueden hacer cortas (Auto de 9 de febrero de 1903; Real Decreto Comp. de 28 de agosto de 1909; vid. sobre limitaciones en los aprovechamientos de los montes confinantes con otros públicos en estado de deslinde, entre otras, las Sentencias de 9 de agosto de 1892, 6 de abril de 1896 y 26 de abril de 1916).

Es de competencia de la Administración practicar el deslinde de todos los montes que tienen el carácter de públicos, en los términos prevenidos en el Reglamento de 1865 (Sentencias de 15 de enero de 1890, 9 de julio de 1892, 26 de febrero de 1896, 15 de enero y 30 de junio de 1900, 10 de marzo de 1901, 30 de marzo de 1903, 13 de junio de 1904,

(8) Art. 12, R. D. de 1 de febrero de 1901, R. O. de 1 de julio de 1905. Instrucciones de 11 de junio de 1908.

(9) Por R. D. de 4 de febrero de 1927 se otorgó nuevamente la competencia a los gobernadores civiles, conforme al Reglamento de 1865, pero el Decreto de 1 de agosto de 1931, restableció la vigencia del de 1 de febrero de 1901.

12 de febrero de 1908, 8 y 29 de enero, 24 y 28 de abril de 1909, 19 de febrero, 29 de septiembre y 29 de noviembre de 1910, 6 de noviembre de 1912, 1 de diciembre de 1921, 5 de diciembre de 1923, 12 de enero de 1943; Auto de 9 de febrero de 1903; R. D. Comp. de 30 de abril de 1897; 26 de diciembre de 1891; 9 de diciembre de 1908; 16 de noviembre de 1909, 14 y 28 de agosto de 1920; R. de Q. de 29 de febrero de 1896 y 7 de septiembre de 1909).

Igualmente es facultad y deber de la Administración mantener el estado posesorio de los montes, mientras se practica el deslinde de los mismos (Sentencias de 15 de enero y 30 de junio de 1900, 27 de agosto y 6 de noviembre de 1906, 8 de enero y 24 de abril de 1909, 1 de diciembre de 1921 y 5 de febrero de 1927; R. D. Comp. de 26 de diciembre de 1891, 27 de agosto de 1906, 14 de agosto de 1920 y 30 de abril de 1947); y puede proceder a la declaración provisional del estado posesorio y al deslinde (Sentencias de 15 de enero de 1890, 30 de junio y 26 de octubre de 1900 y 30 de marzo de 1903), cuando no hay que resolver cuestiones de propiedad (Sentencia de 6 de abril de 1896); teniendo plena competencia para decidir sobre las alegaciones de los particulares en vista de las pruebas de todo orden (Sentencia de 17 de diciembre de 1930).

Hasta que termine la operación de deslinde, sólo la Administración es la encargada de sostener el estado posesorio de los derechos constituidos sobre los montes (Reales Decretos de 28 de julio de 1920, 7 de junio de 1913, 28 de agosto, 1 de octubre y 16 de noviembre de 1909, 27 de agosto de 1906 y 26 de diciembre de 1891).

Por ello, no caben interdictos, porque la autoridad administrativa es la única competente para entender de las cuestiones que se susciten sobre el estado posesorio de los montes públicos mientras se encuentran en estado de deslinde (R. O. de 10 de abril de 1888; Reales Decretos de 15 de junio de 1881, 28 de agosto de 1891 y 16 de noviembre 1906).

Así se ha declarado que encontrándose un monte en estado de deslinde, las cuestiones posesorias que le afecten, son de competencia de la Administración, como relacionadas con tal deslinde, y no procede, por tanto, la vía de interdicto, sin perjuicio de que el demandante pueda hacer valer sus derechos en el correspondiente juicio de propiedad, o ante la autoridad administrativa en el acto de la operación de deslinde (Reales Decretos de 28 de febrero de 1912; también los de 17 de julio y 30 de agosto de 1878 y 22 de agosto de 1891; en esencia, se sostiene la misma doctrina en los de 27 de agosto, 22 de octubre y 16 de noviembre de 1906, 6 de julio de 1905, 16 de noviembre de 1909, 13 de junio de 1911, 26 de junio de 1913 y 14 y 28 de agosto de 1920).

Por último, ha de señalarse que el deslinde ha de realizarse obligatoriamente cuando se trata de exclusión de los montes del Catálogo de

los de utilidad pública (vid. Sentencia de 5 de febrero de 1902), y cuando se otorga a particulares la conceción de ordenación definitiva de los mismos (vid. Sentencia de 17 de octubre de 1913).

C) *Memoria previa a toda diligencia de deslinde.*

El art. 21 del Reglamento de 1865 dispone que a toda diligencia de deslinde precederá una Memoria en que se demuestre la utilidad y conveniencia de la operación para fijar con toda exactitud la línea divisoria entre el monte que ha de deslindarse y los terrenos confinantes de los particulares. Se fundará principalmente en los títulos de propiedad, informaciones, reconocimientos y demás antecedentes que comprueben la procedencia, el dominio, la extensión y las circunstancias del predio. Cuando tales documentos no existiesen, se acreditará, en su defecto, la posesión no disputada en que venga el Estado, el Municipio y el establecimiento público (10).

En la R. O. de 1 de julio de 1905, se establece que el resultado del estudio de los documentos y alegaciones presentados y del reconocimiento sobre el terreno, se dejará consignado en el expediente como ampliación de la Memoria preliminar, a reserva de lo que arrojen en su día las operaciones del apeo (Base 15).

Y en la R. O. c Instrucción de 4 de diciembre de 1899, se destaca la finalidad de ésta (11).

La trascendencia que una y otra operación, respecto de la validez y eficacia del procedimiento, ha sido calificada por la jurisprudencia. Así, mientras que la omisión de la Memoria preliminar, constituye una infracción del procedimiento que lo vicia de nulidad (Sentencias de 17

---

(10) Vid. lo que se dispone sobre el particular en el R. D. de 16 de junio de 1907, R. O. de 1 de julio de 1905, y en las Instrucciones de 1899 y 1908. En el art. 40 del Reglamento de 1865 se manda respetar la posesión de los terrenos considerados como de propiedad particular que hubieran quedado dentro de los límites señalados al monte. En las Instrucciones para los montes de utilidad pública pertenecientes a los pueblos (art. 22), expresamente se dispone que no se admitirán en los deslindes otras pruebas que los títulos auténticos de propiedad, inscritos en el correspondiente Registro. La posesión no interrumpida por más de treinta años y debidamente acreditada, y los datos que existan en los Archivos del Distrito Forestal y en el Ayuntamiento respectivo. Vid. también, R. D. de 1 de febrero de 1901. La jurisprudencia confirma este orden de eficacia de los medios de prueba. así, entre otras, las sentencias de 22 y 27 de junio de 1935, 13 de febrero de 1936 y 27 de enero de 1950.

(11) Ello no obstante, si con el deseo de evitar si fuera posible las dilaciones y gastos de una nueva operación, se acordara devolver el expediente a fin de que por el ingeniero operador se den las explicaciones que pudieran justificar los defectos, la revisión ha de referirse a las nuevas diligencias o informes, para ver si se han subsanado las infracciones cometidas, en cuyo caso sería válida y eficaz la aprobación del deslinde. Esta doctrina se deduce de la misma sentencia citada. Vid. también, la de 7 de julio de 1948.

de mayo de 1946, 4 de marzo de 1932 y 23 de junio de 1900), no lo es la falta en el expediente de la ampliación de la Memoria (Sentencias de 4 de abril de 1935 y 25 de abril de 1934). La razón no es otra, a criterio del Tribunal, que el carácter preparatorio de la última en relación con las operaciones del apeo; y aunque debiera observarse la regla citada de la R. O. de 1905, en cuanto facilita el previo conocimiento y juicio de las cuestiones que por los colindantes exteriores e interiores se produzcan, su omisión no puede, empero, considerarse como vicio esencial, porque significa tan sólo un antecedente para la mejor práctica del apeo, sin impedirlo, ni desvirtuarlo en su sustancia.

D) *Notificación a los interesados y trámite de vista del expediente.*

El Reglamento de 1865, atendiendo al principio general de derecho de que nadie debe ser condenado sin ser oído, y en consideración a la eficacia jurídica del acto que aprueba el deslinde, contiene una serie de normas relativas a los trámites de publicidad de las operaciones y a los de notificación y audiencia de los interesados en las mismas. El cumplimiento de estos trámites en el procedimiento de deslinde de montes públicos, por afectar a su validez, constituye una de las garantías de mayor interés. Por ello las infracciones en que incurra la Administración respecto de los mismos constituye uno de los fundamentos más frecuentes que sirven de base a la impugnación de los actos aprobatorios de los deslindes.

A este fin se dispone el anuncio del deslinde con tres meses de anticipación (12) en el Boletín Oficial y por edictos en los pueblos donde radiquen los montes; la citación personal de los dueños de los montes y de los terrenos colindantes, o los administradores, colonos o encargados de éstos (art. 22), y la notificación a todos los interesados en la operación de deslinde, con seis días de antelación de la hora y punto en que dará comienzo (art. 27).

Entre los trámites posteriores al acto de deslinde interesa también en este momento el anuncio en el Boletín Oficial del período de vista del expediente, para que los interesados, en el plazo de quince días, expongan cuanto estimen conveniente contra la operación practicada (artículo 36 del mismo Reglamento de 1865), y la notificación de la resolución ministerial aprobatoria del deslinde (art. 18 del R. D. de 1 de febrero de 1901) (13).

Ahora bien, ¿quiénes gozan de la cualidad de interesados a los efec-

(12) Según el art. 14 del R. D. de 1 febrero de 1901.

(13) Vid. artículos 35 del Reglamento de 1865, 18 del R. D. de 1 de febrero de 1901 y 5.º de las Instrucciones de 1908.

tos del deber y derecho de notificación? El criterio legal es restrictivo cuando, al establecer el trámite, habla de *dueños*; ello se justifica, como hemos señalado, por la eficacia de los actos administrativos respecto de los administrados a los que no se les notifican las resoluciones o acuerdos que les puedan afectar, como a los que no se les concede la audiencia preceptiva en los expedientes, y por los fines peculiares y efectos limitados del deslinde.

Veamos la doctrina jurisprudencial en relación con los que han de ser considerados como dueños e interesados a los efectos de la legislación reguladora del deslinde de montes públicos, y vicios que respecto a la notificación y audiencia a los mismos pueden estimarse o no como esenciales para justificar la nulidad de los deslindes practicados con infracción de los citados trámites.

El criterio predominante, a tenor del Reglamento de 1865, es el de que están legitimados, y por consiguiente son interesados con derecho a ser notificados y a participar en las operaciones y en el período de vista del expediente, los que tienen la titularidad dominical del monte que ha de deslindarse o de las fincas confinantes con el mismo.

Así, dice la Sentencia de 10 de diciembre de 1904 que el dueño del suelo debe ser citado para el deslinde, puesto que tiene un derecho dominical, y puede recurrir en vía contenciosa por lo que a sus derechos pueda afectar el deslinde. Igualmente, los poseedores de terrenos enclavados en un monte deben ser citados para el deslinde y notificárseles seis días antes del momento en que haya de verificarse, aunque no presenten títulos de propiedad o posesión, con tal que la tengan (Sentencia de 30 de abril de 1908). De aquí que sólo pueden impugnar el deslinde la entidad que figure como poseedora en el Catálogo y los propietarios o poseedores de fincas o terrenos colindantes con el monte o enclavados en el mismo (Sentencia de 1 de diciembre de 1901). En la de 28 febrero de 1911 se declara que la citación a que se refiere el artículo 27 del Reglamento de 1865 se limita exclusivamente a prefiar el día, hora y punto en que ha de dar comienzo la operación de deslinde, pero no a la continuación del mismo, que se fija todos los días en el acta que se va levantando a medida que se practican las operaciones de aquél, sin que el Reglamento establezca que haya de hacerse nueva y especial notificación para el comienzo de cada una de las sucesivas que han de practicarse en las distintas fincas colindantes con el monte que se declare en estado de deslinde, y que el plazo para los que tengan algo que exponer contra la operación practicada se contrae a las Corporaciones y particulares, *dueños* de los terrenos colindantes con el monte, que se hubieran mostrado parte en la operación.

Por el contrario, la notificación no ha de hacerse a los particulares o corporaciones que sólo tengan el aprovechamiento de pastos u otros derechos, *pero no el dominio pleno*, quedando, sin embargo, a los mis-

mos, como partícipes, el derecho a reclamar contra el deslinde (R. O. de 16 de mayo de 1877).

Cuando se carece de alguno de los derechos y de las situaciones a que hemos hecho referencia, no se puede alegar la condición de interesado. De aquí que, a los efectos, no pueden impugnar el deslinde por infracción de los trámites de citación, notificación y audiencia en el expediente, el hijo del que dice ser dueño de los terrenos que han sido deslindados (Sentencia de 25 de noviembre de 1908); el comunero que no acredita la representación de los demás (Sentencia de 2 de diciembre de 1912); tampoco puede reclamar el que no intervino por sí ni por representación en las operaciones del deslinde, ni se opuso a él oportunamente, ni presentó los justificantes debidos en el plazo que señala el artículo 14 del R. D. de 1 de febrero de 1901 (Sentencia de 29 de septiembre de 1911); ni los concesionarios de aprovechamientos forestales (Sentencia de 1 de diciembre de 1927).

La citación y notificación a los interesados, si tiene alguna finalidad práctica, no solamente ha de producir los efectos señalados en cuanto su omisión vicia el expediente, sino que también ha de afectar a su legitimación para impugnar el deslinde. En la Sentencia de 28 de diciembre de 1911, de acuerdo con los preceptos reglamentarios de aplicación, se formula una declaración de cierto carácter general, a tenor de la cual la falta de asistencia de los interesados a las operaciones de deslinde les priva de todo derecho para reclamar contra el mismo, como no se justifique que fué debida a causas involuntarias y de todo punto inevitables o invencibles (14) (vid. también la ya citada de 29 de septiembre de 1911). Esta doctrina ha de interpretarse restrictivamente; no pueden ser desconocidos los derechos de los administrados por falta de actuación en determinadas circunstancias, y porque los efectos de los deslindes quedan limitados a la declaración de la posesión de hecho. Por ello, el haber consentido las resoluciones dictadas para tramitar y resolver un deslinde no impide la impugnación en vía contenciosa de la Real Orden que acerca de él se dicta y resuelve en definitiva el expediente (Auto de 5 de noviembre de 1906).

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

A este fin, el artículo 14 del R. D. de 1 de febrero de 1901 dispone que los dos primeros meses, a contar desde el anuncio del deslinde, serán dedicados a la presentación de documentos, y prohíbe la admisión

---

(14) Vid. art. 27 del Reglamento de 1865, Regla 19 de la R. O. de 1905 y art. 22 de las Instrucciones de 1908.

de los mismos una vez que transcurre dicho período (Reglas 11 y 12 de la R. O. de 1 de julio de 1905) (15).

En las numerosas declaraciones de la jurisprudencia sobre esta cuestión se mantiene con toda rigidez el mandato del precepto legal.

La presentación de documentos ha de tener lugar en el tiempo o plazo que media entre el anuncio y el acto de apeo (Sentencia de 21 de diciembre de 1907); los títulos en que funden sus derechos los interesados han de presentarse previamente a la operación de deslinde, dentro del término señalado reglamentariamente y en la forma establecida por los textos legales, tanto para el estudio preliminar que se estime necesario como para ser incorporados al expediente de apeo cuando alguno de los dueños no se conforme con la delimitación marcada por el perito (Sentencia de 28 de febrero de 1911).

De otra parte, una vez transcurrido el plazo de los dos meses, no procede admitir documentos ni aun en el acto de deslinde (Sentencia de 6 de mayo de 1910).

El artículo 14 del R. D. de 1 de febrero de 1901 habilita el plazo de los dos primeros meses, a partir del anuncio del deslinde, para la presentación de los documentos que acrediten los derechos de los colindantes, sin que después puedan admitirse, por lo que no habiendo aducido en dicho plazo documentos algunos, no se tiene derecho a que la práctica del deslinde se acomodara a la resultancia de los que no se entregaron en el único momento en que debió hacerse (Sentencia de 19 de enero de 1912).

Cuando ha transcurrido el plazo señalado por el precepto legal, el ingeniero ejecutor del deslinde carece de facultades para admitir en el acto de su práctica documentos que al mismo se refieran en relación con los derechos de propiedad (Sentencia de 6 de mayo de 1910).

La falta de presentación de los documentos en el período establecido al efecto es por ley insubsanable (Sentencia de 13 de enero de 1919).

Carecen de toda eficacia, a los efectos de impugnación del deslinde, los documentos que no fueron presentados dentro del plazo en que debió hacerse y sí varios meses después de terminado el deslinde (Sentencia de 3 de octubre de 1940).

En el acto de amojonamiento, consecuencia ineludible del deslinde, y que necesariamente se ha de practicar una vez que se dicta la orden aprobándolo, si no se interpone reclamación por la vía contenciosa, conforme a lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento de 1865 y 18 del Decreto de 1901, no pueden presentarse ni admitirse, cuando se practica la citada operación, documentos algunos, porque la presentación de

(15) Por ello, la Regla 12 de la R. O. de 1905 que al anunciarlo en el «Boletín Oficial» y en los edictos y citaciones, se darán a conocer estas disposiciones, llamando la atención sobre la prescripción de que, transcurridos los dos primeros meses, no se admitirán nuevos documentos ni podrán ser tenidos en cuenta en el acto del apeo.

éstos ha de tener precisamente lugar dentro de los dos meses siguientes a la publicación del anuncio de deslinde, no debiendo, en su virtud, ser admitidos por el ingeniero los presentados en el acto de amojonamiento, porque no se les puede reconocer eficacia, máxime cuando resulta que por ninguno de los dos que obran en el expediente se justifica la posesión (Sentencia de 10 de abril de 1920).

Ante la Administración, y por cuanto se refiere a la práctica de los deslindes de montes públicos, no pueden tener eficacia los documentos que, aun siendo fehacientes, no pudieron ser localizados sobre el terreno, y por no existir concordancia en cabida y terrenos con las fincas discutidas; igualmente, los de carácter privado y las informaciones, por no reunir las condiciones exigidas para surtir efecto (Sentencia de 18 de octubre de 1918).

La misma doctrina se sostiene en relación al trámite de audiencia posterior al acto de deslinde. El artículo 17 del R. D. de 1901 dispone que inmediatamente después de efectuado el deslinde, el ingeniero jefe, previo anuncio en el *Boletín Oficial*, acordará que se dé vista del expediente a los interesados por espacio de quince días, admitiendo durante otros quince las reclamaciones que éstos presenten sobre la operación practicada (16).

En este trámite de vista no se admitirán otras reclamaciones que las referentes a la práctica del apeo, sin que puedan aportarse distintos elementos de juicio de los que fueran tenidos en cuenta en el deslinde (art. 27 del Reglamento de 1865) (Sentencia de 22 de junio de 1935).

La actitud pasiva de los que se consideran interesados, al no comparecer en el expediente de deslinde en el momento oportuno, supone un allanamiento al criterio del ingeniero que lo practicó (Sentencia de 24 de febrero de 1950).

El artículo 6.º del Reglamento de 1865 exige sean oídas las corporaciones propietarias de los montes catalogados, en las reclamaciones formuladas por los particulares, no alcanza a los supuestos en que las mismas hayan tenido una positiva y repetida intervención (Sentencia de 27 de enero de 1950).

Si el criterio general es la desestimación de las reclamaciones por el hecho de no haberse formulado durante el apeo, es admisible su impugnación durante el período de vista cuando la propuesta del ingeniero no fué conocida hasta dicho trámite, máxime cuanto afecta al vuelo del monte, que no es susceptible de la operación material de deslinde (Sentencia de 1 de febrero de 1943).

La omisión o los defectos de los trámites preceptivos de notificación y audiencia a los interesados, puede ser fundamento bastante para que

(16) Vid. art. 34 del Reglamento de 1865, 22 de las Instrucciones de 1908 y Regla 34 de la R. O. de 1 de julio de 1905.

se declare la nulidad del expediente. La jurisprudencia es concorde con la doctrina que en términos generales sostiene respecto a los mismos períodos en el procedimiento administrativo ordinario.

En la Sentencia de 24 de junio de 1893 se dice que no apareciendo que, al verificar un deslinde, se hayan publicado los edictos, ni que hubiesen sido citados en forma los colindantes, ni indicación siquiera de que el ingeniero pusiera en conocimiento de los interesados la hora y punto en que debían concurrir, con la anticipación de los seis días que el Reglamento de Montes determina, procede que dicho deslinde se declare nulo y de ningún valor.

El deslinde practicado no puede ser mantenido cuando, entre otras prevenciones omitidas, figura la del aviso a los colindantes o interesados, cuyos nombres y vecindad constaban en la escritura presentada (Sentencia de 28 de enero de 1932, y la de 10 de diciembre de 1941, aplicando, además, los principios de la Ley de Bases de 1889).

Constituye un vicio de nulidad que fundamenta la invalidez del deslinde y la de las actuaciones y resolución definitiva del expediente, la falta de las citaciones personales, que debieron haberse hecho simultánea o inmediatamente después de la publicación del anuncio en el periódico oficial y de los edictos fijados en los pueblos (Sentencia de 13 de febrero de 1918), y cuando no fueron citados personal y debidamente los colindantes del monte deslindado (Sentencia de 10 de marzo de 1900).

Es inadmisibles la alegación de que no fueron conocidos los propietarios o poseedores de los predios limítrofes, si acreditaron su calidad de tales con títulos escritos e inscritos (Sentencia de 30 de abril de 1908). Es nulo el deslinde si no se citó personalmente a los colindantes que reclamaron contra él (Sentencia de 24 de junio de 1893).

Igualmente, cuando el deslinde da comienzo en lugar distinto del señalando en la notificación, está viciado de nulidad, porque aquélla no puede producir sus efectos (Sentencias de 4 de mayo de 1929 y 31 de enero de 1927).

El trámite de audiencia ha de considerarse como esencial, y su omisión vicia sustancialmente el procedimiento de deslinde (vid. Sentencia de 27 de mayo de 1912).

No obstante esta doctrina, la jurisprudencia, aplicando el principio de economía procesal, ha declarado también que por más que no aparezca en el expediente que se publicaron los edictos, esta omisión no puede estimarse bastante, porque con las actuaciones personales y el anuncio en el *Boletín Oficial* se consigue que los interesados tengan conocimiento de las operaciones que han de realizarse (R. D. S. de 23 de mayo de 1876, Sentencias de 18 de junio de 1870 y 22 de junio de 1935).

Si consta que fueron notificados los dueños de las propiedades co-

lindantes, no es de estimar vicios en el expediente que tengan relación con dicho trámite (Sentencia de 28 de abril de 1909).

El trámite de audiencia ha de estimarse cumplido, siempre que en realidad se verifique ésta, aunque no haya sido precedido de la formal citación para tal objeto (Sentencia de 27 de mayo de 1912).

Aun cuando los interesados en el deslinde no hubieran sido citados en la forma reglamentaria, si asistieron al acto, con su concurrencia hicieron buena la citación y le prestaron aquellos requisitos esenciales para la eficacia de la misma (Sentencia de 17 de diciembre de 1914).

No cabe admitir infracción procesal respecto al interesado cuando la operación de deslinde se practicó con citación, concurrencia y audiencia del mismo (Sentencia de 23 de febrero de 1917). El hecho de comparecer el interesado o su representante en las operaciones de deslinde del monte que le afecta, produce el efecto legal de tenersele por notificado, convalidando la nulidad que en otro caso pudiera haber producido la omisión de las citaciones reglamentarias (Sentencia de 21 de diciembre de 1908).

El propietario colindante que se da por citado y enterado de las operaciones, convalida con su conducta la falta de la citación personal, si ésta fuese el único defecto observado en el expediente administrativo (Sentencia de 23 de junio de 1900).

Los defectos de forma alegados en el procedimiento de deslinde, entre los que figura la falta de notificación a los interesados, no son de estimar, porque, sobre no hallarse debidamente probada, no se alegó oportunamente en vía gubernativa, máxime conociendo por el *Boletín Oficial* el anuncio del trámite de audiencia (Sentencia de 22 de junio de 1935), por no haber formulado reclamación alguna ante la Administración (Sentencia de 23 de febrero de 1917).

El no haberse hecho la notificación personal al apoderado del causante, no constituye causa de nulidad del deslinde (Sentencia de 18 de octubre de 1910).

El deslinde no está afectado de nulidad porque la práctica del mismo se pusiera en conocimiento de los interesados con veinticuatro horas de anticipación al comienzo de la misma (Sentencia de 30 de enero de 1894).

No vicia esencialmente el procedimiento, ni produce la nulidad de la operación, el hecho de que los propietarios reciban el consejo de no presenciar el acto, ni tampoco si se retiran por orden de los funcionarios de la Administración, cuando se les procuran todos los elementos de juicio capaces de suplir sin desventaja la facultad que les concede la ley (Sentencia de 29 de octubre de 1929).

El que conocía la hora del comienzo del apeo y envió un representante, no puede alegar infracción alguna respecto al procedimiento (Sentencia de 10 de marzo de 1942).

Por otra parte, la circunstancia de no protestar el interesado al consignarse en el acta de deslinde la reserva hecha por el ingeniero, de reflejar por exceso de cabida determinada porción del inmueble designado, no supone que la consiente, teniendo siempre derecho a reclamar, en su caso, según los términos de la Orden aprobatoria del deslinde (Sentencia de 10 de marzo de 1900).

En resumen: la notificación y audiencia de los interesados, según previenen las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo en materia de deslindes de montes públicos y declara la jurisprudencia, constituyen requisitos y trámites de ineludible observancia para la validez y eficacia de las operaciones.

La omisión o los defectos que se produzcan en la realización de los citados trámites puede convalidarse por voluntad del propio interesado o por la autoridad administrativa, de oficio o a requerimiento de parte.

Así, la Sentencia de 10 de enero de 1942 declara que, logrado el objeto de que los interesados conozcan el día y hora en que va a efectuarse el deslinde, no puede admitirse que por un mero ritualismo, que sólo conduciría a entorpecer, sin beneficio alguno para la Administración ni para el particular, haya que volver a dar comienzo a operaciones ya realizadas.

#### E) *El acta de apeo del monte en estado de deslinde.*

De acuerdo con el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Montes, se dice en la R. O. de 1 de julio de 1905 que el documento capital de todo deslinde de montes públicos es el acta de apeo y la fijación, mediante la misma, de las lindes correspondientes, pues dado el carácter contradictorio de esta operación administrativa y la indudable exigencia de que en el acto intervengan los concurrentes, el valor de aquélla es decisivo, debiendo bastarse a sí misma, de modo que sólo con ella puedan identificarse sobre el terreno las líneas perimetrales apeadas y hacerse posible su replanteo y demás operaciones subsiguientes (vid. Sentencias de 22 de junio de 1935 y 25 de abril de 1934), porque la finalidad es que la operación del apeo resulte indubitable y comprensiva sin necesidad de conocimientos de índole técnica, lo que sólo puede lograrse con la observancia de lo prevenido sobre la materia (Sentencia de 5 de abril de 1935).

La calificación que se otorga a este trámite del procedimiento, tanto por la legislación como por la jurisprudencia, y su importancia por los datos que deben constar en el acta correspondiente, influye en la eficacia de las alegaciones que los interesados puedan hacer, tanto en vía administrativa como en la contenciosa.

La jurisprudencia ha definido por diversas decisiones los defectos de las actas que implican vicio sustancial del procedimiento.

Así, se califica de defecto esencial que impide la aprobación del deslinde cuando las actas son en extremo pobres respecto de la descripción natural de los perímetros apeados; o si omiten los accidentes del terreno, porque no cumplen los requisitos que deben llevar, y que se indican en el artículo 25 del R. D. de 17 de octubre de 1925 o en la R. O. de 1 de julio de 1905, la cual taxativamente dispone en su Regla 22 que debe contener elementos indudables de descripción natural de puntos, líneas y sitios, a fin de que, bastándose a sí misma siempre, y en todo momento, y por cualquiera se pueda conocer el contorno determinado aunque hubieran desaparecido las señales que se colocaron; y además se ha incumplido lo dispuesto en el propio artículo 25 del Real Decreto citado, en cuanto se manda que en las actas se consigne la distancia de piqueta a piqueta cuando pueda ser apreciada directamente (Sentencia de 17 de mayo de 1946).

La omisión de la dirección y distancias de las líneas perimetrales, en el apeo objeto del deslinde, es causa de nulidad, pues no es suficiente consignarlas en los registros de datos topográficos (Sentencias de 6 de abril de 1935 y 25 de abril de 1934).

El deslinde practicado sin fijar las líneas interiores de las porciones que el ingeniero reconoció como poseídas por los que las venían cultivando y aprovechando por tiempo para él bastante para conceptuarles dueños de ellas por prescripción, no puede prosperar, y hace obligatoria su reparación, al objeto de que los fines que se persiguen con los deslindes resulten cumplidos mediante el apeo y señalamiento de todas sus lindes, así exteriores como interiores, debiendo reponerse el expediente al estado que tenía antes del anuncio de la operación (Sentencia de 5 de diciembre de 1923).

Ha de reconocerse la eficacia de los títulos inscritos, y en su consecuencia, cuando se incumple el deber de trazar la doble línea perimetral en el acto del apeo, si oportunamente se suscitaren reclamaciones, procede la nulidad de las operaciones efectuadas en cuanto afecta a los actos en que debió trazarse la doble línea (Sentencia de 24 de junio de 1936; también las de 27 de enero de 1936, 4 de marzo de 1932 y 10 de enero de 1942).

En la misma decisión se declara que si bien, ciertamente, no por puro capricho ni por atender a exigencias infundadas ha de evitarse complicar indebidamente las operaciones del apeo y deslinde trazando dobles líneas perimetrales, tampoco ha de negarse que el precepto del Real Decreto-Ley, cuyo art. 25 exige proceder a la determinación sobre el terreno del lindero controvertido sin perjuicio de que el ingeniero operador señale cuál estima acertado, no es meramente facultativo, sino preceptivo, dado que es la única manera de ofrecer a cuantas entida-

des, organismos y autoridades hayan de pronunciarse sobre el particular; y es claro que sólo cuando quepa conceptuar notoriamente impertinente o falta de apoyo jurídico la duda suscitada, será lícito sustraer dato tan interesante como el topográfico al juicio de quienes han de pronunciarse, tanto en la esfera administrativa, como en la jurisdicción contenciosa, y, en su caso, civil.

Por el contrario, no procede la misma calificación cuando, como en el caso de la Sentencia de 27 de enero de 1950, el recurrente alega que los límites del monte deslindado deben rectificarse siguiendo la línea trazada en principio, sin tener en cuenta los mojones colocados por un propietario colindante. El Tribunal declara que si bien en el informe que formuló el ingeniero operador y que figura en el expediente se revela que por parte de los asistentes a dicha diligencia se suscitó alguna discusión acerca de si la línea verdadera se acomodaba o no a dichos mojones, es manifiesto que se llegó a una aveniencia en cuanto al particular, puesto que el acta en que los mismos se aceptaron y fijaron se suscribió, sin que aparezca protesta alguna por los asistentes, y señalada así la confinencia, no es posible estimar eficiente la impugnación, de acuerdo con la regla vigésima de la R. O. de 1 de julio de 1905, hallándose, por otra parte, corroborada la aquiescencia que prestó en el acto del apeo la comisión designada por el Ayuntamiento, hoy recurrente, con la pasividad que éste demostró después al no formular oposición alguna cuando por el Distrito Forestal se dió vista del expediente, «mediante anuncio en el *Boletín Oficial*, a los particulares o Corporaciones interesadas que asistieron a la operación».

Y también es inadmisibile calificar como vicio esencial la circunstancia de que el ingeniero operador no efectuara el reconocimiento del terreno, antes de la práctica del apeo (Sentencias de 25 de abril de 1934 y 6 de abril de 1935); o si este acto comienza antes de transcurridos los tres meses desde la fecha del anuncio del deslinde, cuando no se formuló reclamación alguna sobre el particular (Sentencias de 21 de noviembre de 1941 y 4 de marzo de 1932).

De ello se deduce, que al igual que no procede la admisión de documentos una vez transcurridos los dos meses siguientes a la declaración de que determinado monte se encuentra en estado de deslinde, según tiene declarado una reiterada y constante jurisprudencia (vid., por ejemplo, las Sentencias de 3 de octubre de 1940, 5 de julio de 1932, 9 de abril de 1926, 18 de enero de 1923, 6 de mayo de 1920, 10 de noviembre de 1920, 28 de febrero y 29 de septiembre de 1911 y 6 de mayo de 1910), tampoco puede prosperar la alegación en vía contenciosa de cuanto no se reclamó en momento hábil ante la Administración activa. La conformidad y firma del acta del apeo y la pasividad durante el período posterior de audiencia, priva de eficacia a toda reclamación posterior sobre las cuestiones señaladas; y aun en el supuesto de no

firmar las actas, cuando la reclamación tiene lugar después de terminado el deslinde (Sentencia de 26 de junio de 1916).

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

Y el art. 27 del Reglamento de 1865 preceptúa que la falta de asistencia implica la privación de todo derecho para reclamar contra el deslinde que se practique, como no se justifique que fué debida a causas involuntarias y de todo punto inevitables e invencibles.

En relación con este precepto, la Sentencia de 10 de enero de 1942 declara que el admitir la justificación de ser imposible la asistencia con la siguiente suspensión de deslinde, se refiere, indudablemente, a una justificación de momento o sea presentada cuando va a dar comienzo la operación y a una reanudación de trabajos inmediata por haber desaparecido la causa de la ausencia o haber nombrado representante que lo sustituya y porque no se exige la presencia personal del interesado. En aplicación de este criterio, se niega eficacia a la certificación facultativa aportada posteriormente, haciendo constar que cuando se verificó el deslinde no hubiese podido concurrir por estar enfermo (Sentencia de 10 de enero de 1942); ni tampoco puede admitirse como causa que justifique la falta de asistencia, el desempeño del cargo de Notario (Sentencia de 28 de febrero de 1911).

#### F) *Intervención de la Abogacía del Estado de la Provincia.*

La Real Orden de 11 de enero de 1928 estableció como trámite preceptivo en todo procedimiento de deslinde de montes públicos, la intervención de la Abogacía del Estado de la provincia en que aquellos radiquen, con el objeto de calificar e informar los títulos y documentos presentados por las partes interesadas en la operación. Con ello se quiso atender a uno de los dos aspectos fundamentales que presenta todo deslinde, el aspecto jurídico (vid., en este sentido, las Sentencias de 7 de junio de 1947, 29 de enero de 1936, 17 de febrero y 4 de marzo de 1932).

La intervención de la Abogacía del Estado es preceptiva antes del apeo del monte, y cuando se formulen reclamaciones y protestas por los interesados, durante el período de vista de los expedientes, basadas en títulos de carácter civil o administrativo. Es potestativa durante la

práctica del apeo, si surgieran cuestiones de importancia que aconsejaran la presencia de los funcionarios de la misma (R. O. citada, Sentencia de 7 de junio de 1947). Y procede la consulta en los expedientes que, iniciados antes de la vigencia de la Real Orden, se encuentren en tramitación durante el imperio de la misma (Sentencias de 7 de junio de 1947 y 17 de febrero de 1932).

La Abogacía del Estado deberá emitir los informes en el plazo de un mes desde la recepción de los documentos (Real Orden de 14 de febrero de 1930).

El dictamen que se exige tiene por finalidad que la Administración pueda resolver con acierto cuanto proceda sobre las operaciones practicadas, los derechos discutidos y los documentos que los reclamantes aporten (Sentencia de 7 de junio de 1947); es un calificado elemento de juicio para la más acertada resolución y una garantía para la defensa de los derechos que puedan invocarse (Sentencias de 7 de junio de 1947 y 18 de mayo de 1943).

El trámite tiene carácter esencial y su omisión vicia de nulidad el expediente, que ha de retrotraerse al momento en que se prescindió del asesoramiento jurídico necesario a la Administración (Sentencias de 7 de junio de 1947, 18 de mayo de 1943, 24 de junio de 1936 y 4 de marzo de 1932). Y no cabe su subsanación por informes posteriores de la Administración Forestal (Sentencia de 4 de marzo de 1932). Sin embargo, cuando el dictamen no se formula por causa imputable a los interesados en los documentos, como cuando se presentan fuera del momento oportuno, no cabe estimar infracción del procedimiento (Sentencia de 7 de julio de 1948).

ENRIQUE SERRANO GUIRADO

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Madrid