

1. Disposiciones generales

CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

ORDEN de 7 de septiembre de 2015, por la que se decide la no continuación del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís (Málaga), en los ámbitos «Horno de la Miera», «Urbanización La Quinta», «Urbanización Los Naranjos» y «Vega el Colorao», y el archivo del expediente.

HECHOS

Primero. A solicitud de la Dirección General de Urbanismo de la entonces Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, efectuada por oficio con fecha de entrada de 21 de enero de 2010 en el registro general de la entonces Consejería de Gobernación, mediante Orden de 26 de enero de 2010 de dicha Consejería se acordó la iniciación de oficio del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís, en los ámbitos «Horno de la Miera», «Urbanización La Quinta», «Urbanización Los Naranjos» y «Vega El Colorao», de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y en el artículo 27 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado mediante Decreto 185/2005, de 30 de agosto.

La referida solicitud venía fundamentada en el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 478/2009, de 15 de julio, recabado por la entonces Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio para resolver la problemática originada durante la tramitación del expediente de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Marbella, al haberse advertido por tal Consejería las discrepancias existentes entre la concreción del suelo clasificado por los instrumentos de planeamiento urbanístico en los referidos ámbitos territoriales, con respecto a la línea delimitadora de los términos municipales de Marbella y Benahavís, límite que, según consta en las Actas y Cuadernos de Campo del Instituto Geográfico Nacional, fue fijado de forma definitiva con fecha 14 de noviembre de 1873, por conformidad expresada por los representantes de los municipios, y que ya había sido objeto de informe topográfico de 2 de mayo de 2007 por parte del entonces Instituto de Cartografía de Andalucía.

Las argumentaciones más relevantes del dictamen del Consejo Consultivo se desarrollan al hilo de las afirmaciones que seguidamente se relacionan:

- Prevalencia de la demarcación oficial frente a la cartografía del planeamiento. «La subordinación del planeamiento general al lindero oficial del término municipal no solamente viene impuesta por ser el municipio el sustrato físico sobre el que se ejercen las competencias municipales, más aún las urbanísticas, sino también por la dependencia o subordinación en la que, respecto a la ordenación del territorio, se encuentra la ordenación urbanística».

- Carácter de inamovilidad de las líneas delimitadoras de términos municipales fijadas de común acuerdo en el pasado por los representantes municipales. «Siguiendo una regla tradicional en la materia», en el dictamen se subraya «la inamovilidad de los límites establecidos cuando los Ayuntamientos interesados estén conformes con los límites (...) cualquiera que sea la fecha de las actas en que hubieran quedado establecidos».

- Especial referencia a los suelos ubicados en la finca «El Colorado», sitos en la denominada «Vega del Jaque», expresando, respecto a los informes del Instituto Geográfico y Catastral de 28 de julio de 1978 y del Instituto de Cartografía de Andalucía de 2 de mayo de 2007 que, aún cuando no es concebible que se hayan emitido diferentes «certificaciones e informes por parte de diferentes Administraciones», y que se hayan «tramitado instrumentos urbanísticos, basados en una delimitación que no coincide con la del deslinde oficial», todo lo cual puede generar «conflictos sobre la delimitación territorial de los municipios», «hay que partir de la presunción de acierto» de los informes de ambos organismos.

- Posibilidad de instar la alteración de términos municipales en supuestos excepcionales antes de la aprobación del PGOU. «No parece (...) que deba surgir obstáculo si, a instancia de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, se inicia por la de Gobernación, como competente para ello, el procedimiento de alteración (...)», partiendo de la premisa de que, para que tal alteración pueda tramitarse de modo acorde a la legalidad vigente, «el Plan General de Ordenación Urbana habrá de contener una regulación urbanística completa de la integridad del territorio que comprenda el municipio de que se trate», de modo que, si tal Plan General se encuentra en tramitación correctamente elaborado, podrá «instarse ante el órgano competente (...) la alteración de dicho término, antes de proceder a su aprobación definitiva».

Segundo. Posteriormente, una vez iniciado el procedimiento de alteración de los términos de Marbella y Benahavís, y siguiendo las pautas del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, mediante Orden del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de 25 de febrero de 2010 fue aprobada la Revisión del PGOU de Marbella, y por Orden de la misma Consejería de 7 de mayo de 2010 se dispuso la publicación de la Normativa Urbanística de dicha Revisión del PGOU.

Tercero. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y el artículo 29 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, la Dirección General de Administración Local realizó reiterados requerimientos a los Ayuntamientos de Marbella y de Benahavís y a la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, para recabar la preceptiva documentación que debía integrar el expediente de alteración territorial, constituida, fundamentalmente, por una memoria justificativa de la alteración proyectada; documentación cartográfica; informe económico, certificaciones sobre población; propuestas del régimen de plantilla de personal y de liquidación de deudas.

En respuesta a tales requerimientos, el 19 de julio 2010 se recibió un informe de la Dirección General de Urbanismo, así como cierta documentación aportada con fecha 20 de septiembre de 2010 por el Ayuntamiento de Marbella.

No obstante, ante la precariedad de la documentación facilitada y visto el transcurso del tiempo sin que pudiera continuarse con la tramitación del expediente, con fecha 14 de mayo de 2014 se mantuvo una reunión con representantes de los Ayuntamientos afectados, instándoles el órgano instructor a aportar la documentación precisa.

Con fechas 17 y 25 de junio de 2014 se recibió nueva documentación, remitida, respectivamente, por los Ayuntamientos de Benahavís y de Marbella.

Cuarto. La elaboración de la memoria justificativa se llevó a cabo sobre la base de los datos aportados por los interesados, en los que han de destacarse las siguientes afirmaciones vertidas por la Dirección General de Urbanismo en su informe de 19 de julio de 2010:

1. Con ocasión de la tramitación de la Revisión del PGOU de Marbella, aprobado definitivamente el 25 de febrero de 2010, se detectó la existencia de suelos desarrollados urbanísticamente que presentan diferente clasificación en los documentos del planeamiento general correspondiente a los municipios de Marbella y de Benahavís.

Debe partirse de la premisa de que el objeto de este procedimiento afecta a unos suelos ya urbanizados legalmente en base a un instrumento de desarrollo del PGOU de Benahavís, el cual fue aprobado definitivamente en 1993 sin tenerse en cuenta el deslinde oficial acordado por los representantes de los municipios de Marbella y Benahavís el 14 de noviembre de 1873.

Dichos suelos han alcanzado la consideración de suelo urbano consolidado, recibiendo la totalidad de los servicios urbanísticos por parte del Ayuntamiento de Benahavís. Sin embargo, según la línea definitiva de 1873, estos suelos quedan parcialmente ubicados en el término de Marbella y clasificados como no urbanizables. Por ello deben ponderarse las consecuencias en cuanto a la prestación de servicios urbanísticos, Padrón municipal, afecciones tributarias y del Registro de la Propiedad, etc...

2. El PGOU de Marbella excluye de la clasificación determinados terrenos incluidos en la delimitación de dicho término municipal según las Actas de 1873, pero que corresponden a ámbitos en los que se han prestado servicios por parte de Benahavís, de manera continuada y de buena fe.

En concreto, los terrenos excluidos son los siguientes:

Área del Valle del Sol: Suelo ordenado por el Plan Parcial «Vega del Jaque», formulado por el Ayuntamiento de Benahavís, habiendo obtenido licencia las edificaciones construidas por dicho Ayuntamiento, que ha gestionado estos suelos y suministrado los servicios urbanísticos.

Urbanización La Quinta: Clasificada como suelo urbano por el PGOU de Benahavís, las licencias de edificación han sido otorgadas por dicho Ayuntamiento.

3. Por el contrario, el PGOU de Marbella incluye suelos pertenecientes al municipio de Benahavís según las Actas de 1873. En concreto:

Horno de la Miera: ámbito en el cual el Ayuntamiento de Marbella ha otorgado licencias de edificación.

Urbanización Los Naranjos: casi íntegramente ubicada en el municipio de Marbella, aunque algunas edificaciones se localizan en el término de Benahavís, a pesar de contar con licencia otorgada por el Ayuntamiento de Marbella y recibir los servicios urbanísticos de dicho municipio.

El cómputo total de la superficie territorial afectada por este procedimiento, supondría que, en caso de ser resuelta favorablemente la alteración, se desagregarían del municipio de Marbella 196.816 m², que pasarían a incorporarse al término municipal de Benahavís; y, a la inversa, 28.163 m² de Benahavís serían agregados al municipio de Marbella.

Quinto. Elaborada la memoria justificativa por la Dirección General de Administración Local, mediante sendos oficios de 23 de julio de 2014 se comunicó a los dos Ayuntamientos la apertura del trámite de audiencia previsto en el artículo 15.2 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y en el artículo 32.4 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, con objeto de que en el plazo de 4 meses pudieran pronunciarse acerca de la misma y aportar, en su caso, cualquier documentación que estimasen conveniente.

En relación con tal trámite, en sesiones plenarios de fechas 26 de septiembre y 28 de noviembre de 2014, las Corporaciones Municipales de Benahavís y Marbella aprobaron, respectivamente, la memoria justificativa del expediente de alteración de sus términos municipales.

Sexto. En virtud del artículo 15.3 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y del artículo 33 del del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, por Resolución del Director General de Administración Local de 3 de diciembre de 2014 se acordó la apertura del trámite de información pública, que fue publicada en el BOJA de 15 de diciembre de 2014. Al advertirse un error gramatical en la citada Resolución, fue necesario publicar la corrección en el BOJA de 23 de enero de 2015.

La Resolución, ya debidamente corregida, fue publicada en el BOP de Málaga de 17 de febrero de 2015, concluyendo el plazo de este trámite el día 17 de marzo de 2015.

Merece destacarse el hecho de que no sólo durante el trámite de información pública, sino también antes y después del período temporal en el que tal trámite estuvo abierto a toda la ciudadanía, se ha aportado un considerable número de alegaciones por representantes de grupos municipales del Ayuntamiento de Marbella, por personas coordinadoras de diversos movimientos y asociaciones y por 1.368 personas colaboradoras con los mismos, así como por 40 alegantes a título particular, todas ellas opuestas a la alteración territorial. Los motivos más relevantes y reiterados contenidos en dichas alegaciones pueden resumirse, básicamente, en los siguientes:

- Las actuaciones urbanísticas no pueden avalar la alteración territorial de los municipios de Marbella y Benahavís sin que ciertos intereses ajenos al bien común puedan justificar, en ningún caso, tal modificación.
- La culminación favorable de la alteración territorial conllevaría una acusada minoración del patrimonio de Marbella.
- La enorme proporción de territorio que perdería Marbella (196.816 m²), no guarda una adecuada compensación con la superficie territorial que se desagregaría de Benahavís para pasar a integrarse en Marbella (tan sólo 28.163 m²).
- Determinadas incidencias acaecidas en la elaboración del PGOU.

Séptimo. Paralelamente a los hechos anteriores, con fecha 9 de febrero de 2015 fue dictada Sentencia por la Sala de lo Contencioso-Administrativa en Málaga del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, referida al recurso 676/2010, interpuesto contra la Orden de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de 25 de febrero de 2010, por la que se aprobó el PGOU de Marbella.

Mediante dicha Sentencia quedan anuladas las determinaciones adoptadas por el PGOU de Marbella, respecto al terreno conocido como «Cerro el Colorao» y a «la Urbanización Vega del Colorao», sobre la base de que el Plan incurre en nulidad al no abarcar todo el término municipal, así como por el hecho de que con dicho Plan se había pretendido resolver una cuestión de deslinde entre términos municipales.

Octavo. Ante la aparición del nuevo escenario jurídico que ofrece la Sentencia mencionada, y en virtud de las competencias instructoras atribuidas a la Dirección General de Administración Local, mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2015 se solicitó informe a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático sobre determinadas alegaciones presentadas en el procedimiento de alteración, y por escrito de 26 de marzo se sometió a la consideración de dicho órgano la conveniencia de continuar o no el procedimiento incoado. Los mencionados escritos se reiteraron el día 14 de mayo del mismo año.

El día 29 de mayo de 2015, tuvo entrada en el registro general de la entonces Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales escrito de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático devolviendo la documentación remitida sin entrar a valorar su contenido, por quedar fuera de su ámbito competencial, y adjuntando informe al respecto del Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo de la Dirección General de Urbanismo.

Noveno. Los días 1 y 7 de abril de 2015, se solicitó aclaración a la Dirección Regional del Instituto Geográfico Nacional (IGN), y al Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), respectivamente, sobre una posible disparidad de sendos informes cartográficos emitidos por dichos organismos, los cuales se aportaron al Consejo Consultivo para la emisión de su dictamen, siendo tenidos en cuenta por el mismo en la recomendación efectuada respecto a la delimitación de Marbella y Benahavís.

En respuesta a las precedentes consultas, con fechas 4 de mayo y 5 de mayo de 2015, se recibieron los informes requeridos del IGN y del IECA, respectivamente.

Décimo. El día 20 de julio de 2015 tuvo entrada en el Registro General certificado del Secretario General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella sobre los acuerdos adoptados en la sesión extraordinaria celebrada el día 27 de junio de 2015. En el primero de ellos se acuerda solicitar a esta Consejería el archivo del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís en los ámbitos «Horno de la Miera», «Urbanización La quinta», «Urbanización Los Naranjos» y «Vega el Colorao», y, en el segundo solicitar la anulación (sic) del recurso

interpuesto por el Ayuntamiento de Marbella contra la Sentencia dictada el 9 de febrero de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que declara nulas las determinaciones adoptadas por el PGOU de Marbella en lo que afecta a dichas lindes.

Según consta en la propuesta de acuerdo aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, el nuevo equipo de gobierno tiene el objetivo de reconocer los límites oficiales fijados de forma definitiva con fecha 14 de mayo de 1873, según las actas y cuadernos de campo del Instituto Geográfico Nacional, que han sido objeto de replanteo por parte del órgano competente en cartografía de la Junta de Andalucía, así como de desistir del recurso que interpuso con fecha 19 de marzo de 2015 contra la citada Sentencia asumiendo el compromiso de ordenar la parte del territorio municipal que quedó sin ordenación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Además de la normativa de general aplicación, resulta aplicable al procedimiento el régimen jurídico vigente en el momento de su incoación, constituido, fundamentalmente, por la Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y, en lo referente a su tramitación, por el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, aprobado mediante Decreto 185/2005, de 30 de agosto, debiendo tenerse en consideración, en cualquier caso, que una serie de preceptos de esta última norma han sido declarados nulos tras la firmeza de las dos Sentencias de 14 de abril de 2008, dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en los recursos 725/2005 y 727/2005, confirmadas, respectivamente, por las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2010 y de 25 de enero de 2011.

Según el artículo 16.3 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, cumplidos los trámites de audiencia a los municipios interesados e información pública, previstos en los apartados anteriores de dicho artículo, la Consejería competente en Régimen Local decidirá sobre la continuación del expediente.

En consecuencia, en el presente momento procedimental procede su resolución mediante Orden, a la vista de la propuesta efectuada por la Directora General de Administración Local, al haberse valorado, tal como figura en los siguientes fundamentos jurídicos, que concurren determinadas circunstancias de diversa índole que motivan la decisión de no continuar su tramitación.

Segundo. Según se desprende del contenido de los hechos anteriores, tras la Sentencia dictada el 9 de febrero de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha tenido lugar la pérdida de objeto del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís en tramitación, al anularse en su fallo ciertas determinaciones del PGOU de Marbella aprobado mediante Orden del Consejero de Vivienda y Ordenación del Territorio de 25 de febrero de 2010, las cuales habían sido determinantes para el inicio del procedimiento.

Concretamente, en la referida Sentencia se anulan las determinaciones adoptadas por el PGOU de Marbella respecto al terreno conocido como «Cerro el Colorao» y a «la Urbanización Vega del Colorao», con fundamento en que el Plan incurre en nulidad al no abarcar todo el término municipal y al pretender resolver una cuestión de deslinde de los términos municipales. Por tanto, ya no se dan las discrepancias del PGOU con los límites definitivos de los municipios de Marbella y Benahavís que se pretendían solventar con el procedimiento incoado, habiendo perdido su objeto el procedimiento en tramitación, que estuvo fundamentado en la necesidad de dar solución a las discrepancias con la delimitación oficial detectadas durante la tramitación del expediente de Revisión del PGOU de Marbella.

Es preciso recordar que el procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís se inició a petición de la Dirección General de Urbanismo, tras haberse advertido que la cartografía utilizada en la tramitación del citado PGOU de Marbella no coincidía en su totalidad con la elaborada por el entonces Instituto de Cartografía de Andalucía, en su informe de 2 de mayo 2007, realizado de acuerdo con el Acta de Deslinde de 14 de noviembre de 1873 y los cuadernos de campo correspondientes.

Previamente, a efectos de clarificar los pasos a seguir en el procedimiento de planificación en trámite, la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio realizó una consulta al Consejo Consultivo de Andalucía, cuya Comisión Permanente emitió el dictamen 478/2009, de 15 de julio de 2009, en el que si bien expresaba que no puede ser aprobado definitivamente un Plan General ignorando la demarcación territorial municipal, proponía como solución en el presente caso, ante la discrepancia detectada, la posibilidad de instar ante el órgano competente un expediente de alteración de términos municipales, de forma que antes de proceder a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento general se debía iniciar el procedimiento de alteración de la demarcación.

Con fundamento en tales argumentos, la Dirección General de Urbanismo realizó la petición de inicio del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, y en el artículo 27 del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales, acordándose mediante Orden del Consejero

de Gobernación de 26 de enero de 2010 la iniciación del mencionado procedimiento de alteración en los ámbitos «Horno de la Miera», «Urbanización La Quinta», «Urbanización Los Naranjos» y «Vega el Colorao».

Y ha sido durante la instrucción de este procedimiento cuando se ha dictado la referida Sentencia, que ha anulado algunas determinaciones adoptadas por el PGOU de Marbella aprobado en 2010, sobre la base de lo aducido en su Fundamento Jurídico Quinto, en el que se dice que, «aunque según la literalidad de lo consignado en el Plan, los terrenos en disputa se reconocen como titularidad del municipio de Benahavís por parte de Marbella, lo cierto es que una vez que en dicho instrumento urbanístico se acuerda la legalización de lo construido en él, es claro que no solo indirectamente se está resolviendo acerca de su titularidad, delimitando los linderos entre ambos municipios, sino que además se está proyectando el Plan a unos terrenos pertenecientes a otro municipio, conclusiones ambas que no pueden ser acogidas». Por tal razón, se falla en la Sentencia la estimación parcial del recurso Contencioso-Administrativo y «en concreto, en lo relativo a las determinaciones adoptadas al respecto al terreno conocido como Cerro del Colorao y a las adoptadas con respecto a la Urbanización Vega del Colorao, las cuales se anulan...».

En conclusión, tras el pronunciamiento judicial citado, al haber quedado anulado el PGOU de Marbella en parte de la línea límite entre Marbella y Benahavís, ha de entenderse desaparecido el objeto que dio pie a la incoación del expediente de alteración de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé en el apartado 1 de su artículo 42, denominado «Obligación de resolver», junto con los supuestos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, el de la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, estableciendo que la resolución que se adopte de finalización del procedimiento consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, indicando los hechos producidos y las normas aplicables.

El concepto «desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento» ha sido definido por la jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2013 (Rec. 2120/2011) expresa que «...se da cuando se produce algún hecho o circunstancia que incide de forma relevante sobre la relación jurídica cuestionada y que determina que el proceso en curso ya no es necesario, en la medida en que la tutela solicitada de los tribunales ya no es susceptible de reportar la utilidad inicialmente pretendida, de suerte que no se justifica la existencia del propio proceso y éste debe concluir. ... la razón de la desaparición del proceso es ajena a la voluntad de las partes y obedece a las estrictas razones de orden público que justifican la existencia misma del proceso como mecanismo de satisfacción de pretensiones sustentadas en intereses legítimos, por lo que desaparecidos estos el proceso carece de sentido.» A la vista de tal definición, se puede afirmar que la Sentencia dictada el 9 de febrero de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha incidido de forma relevante sobre el procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís, de forma que su continuación carece de justificación.

Asimismo, la procedencia de la terminación del procedimiento por la desaparición sobrevenida del objeto del mismo obedece además a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, como pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Supremo del 23 de Octubre del 2013 (Rec. 2316/2011): «La anulación firme ... que la Orden anulada conllevaba, en su totalidad, comporta, por tanto, asimismo —también en este caso—, la consecuencia anunciada de pérdida de objeto del presente recurso de casación, pues, también aquí la anulación de un acto de las características expresadas —y no solo de las disposiciones generales— produce efectos para todas las personas afectadas, como establece el artículo de la 72.2 de la LRJCA. (...) Resultaría nocivo para la seguridad jurídica, que se garantiza en el artículo 9.3 CE, que se pudiera ahora, al enjuiciar esa Orden Ministerial, alterar su nulidad ya declarada». En el presente caso, la Sentencia del 9 de febrero de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha anulado, parcialmente, una disposición general como es el PGOU de Marbella, concretamente en lo relativo a determinados terrenos incluidos en su ámbito, anulación que, por otra parte, produce efectos para todas las personas afectadas.

Por último, aún cuando no es firme tal Sentencia al haber interpuesto el Ayuntamiento de Marbella recurso contra la misma con fecha 19 de marzo de 2015, según consta en el certificado del acuerdo adoptado por el Pleno de dicho Ayuntamiento el pasado día 27 de junio, mencionado en el Hecho Décimo, no es menos cierto que según lo acordado en dicha sesión plenaria se va a solicitar el desistimiento del mismo y que, en todo caso, la realización de acciones que pudiesen impedir su ejecución en el caso de alcance dicha firmeza deben entenderse proscritas por cuanto vulnerarían el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución, más cuando no existe constancia de la suspensión de su ejecución.

Tercero. Entre las circunstancias tomadas en consideración en el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía para proponer la solución seguida por la Dirección General de Urbanismo y por la Consejería de Gobernación, figura la constatación de la discrepancia existente en el contenido de dos informes que integraban la documentación aportada por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio al efectuar su consulta.

Concretamente, se verificó tal divergencia entre el informe emitido por el entonces Instituto Geográfico y Catastral el 28 de julio de 1978, y el informe del entonces Instituto de Cartografía de Andalucía de 2 de mayo de 2007.

El referido informe del Instituto Geográfico y Catastral fue esgrimido con ocasión del trámite de información pública del proyecto de Revisión y Adaptación del PGOU de Marbella, en junio de 1985, durante el cual fue presentada una alegación por el representante de la Comunidad de Propietarios «El Colorado», solicitando que se rectificara el error detectado en la línea de división de los términos de Marbella y Benahavís establecida en dicho proyecto, que ubicaba los suelos de la finca «El Colorado» entre ambos términos municipales, quedando clasificados por el PGOU de Marbella de 1986 como Suelo No Urbanizable. Junto a su escrito, el alegante acompañaba copia de un Acta y un Plano a 1:10.000 del Instituto Geográfico y Catastral, así como la cédula parcelaria correspondiente a la finca constituida por la parcela número 12, polígono 2, en el término municipal de Benahavís.

La alegación anterior fue estimada por la Corporación Municipal fundamentándose en el informe del equipo redactor, donde se señala que «dado el carácter oficial del deslinde aportado por el Instituto Geográfico y Catastral, se estima el deslinde presentado». En el documento de aprobación definitiva de la Revisión del PGOU de Marbella de 1986, aprobado con fecha de 3 de junio de 1986 y publicado en BOJA el día 26 de junio del mismo año, se traslada a los Planos de Calificación y Gestión la delimitación coincidente con el contenido del informe del Instituto Geográfico y Catastral de 1978, según la alegación presentada por la Comunidad de Propietarios «El Colorado», quedando los suelos de la citada finca íntegramente en el término de Benahavís.

En lo que respecta al informe del Instituto de Cartografía de Andalucía, con fecha 11 de octubre de 2006, la Dirección General de Administración Local tuvo conocimiento, a través de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga, de la solicitud de información de la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, acerca del deslinde oficial entre el término municipal de Marbella y los de los municipios de Ojén, Mijas y Benahavís, con motivo de la redacción de su nuevo PGOU.

Dicha solicitud fue atendida el 11 de junio de 2007, fecha en la que se remitió a la Delegación del Gobierno una copia del informe elaborado por el Instituto de Cartografía de Andalucía de acuerdo con las actas y cuadernos de campo de los deslindes efectuados por los cuatro municipios afectados entre los años 1873 y 1875, documentación que le fue facilitada por el Instituto Geográfico Nacional.

En el caso concreto del deslinde entre Marbella y Benahavís, consta en el informe mencionado que el deslinde fue acordado de conformidad entre las partes con fecha 14 de noviembre de 1873, derivándose del mismo que la finca «El Colorado» se ubica parcialmente en el término de Marbella.

El Consejo Consultivo, en su dictamen 478/2009, aún cuando no considera concebible que existan discordancias entre dichos documentos que puedan dar lugar a conflictos sobre la delimitación territorial de los municipios, parte de la presunción de acierto de ambos.

Con fundamento en lo anterior, y partiendo del ejercicio continuado y de buena fe de potestades y competencias administrativas, reales y efectivas, sobre el territorio ajeno, el Consejo Consultivo de Andalucía considera que podría darse en el presente caso la causa de alteración del término municipal prevista en el artículo 10.2 c) de la Ley 7/1993, de 27 de julio, referida a la concurrencia de «circunstancias de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo que así lo aconsejen». No obstante, considerando que el motivo que justifica este supuesto de alteración adolece de la imprecisión propia de los conceptos jurídicos indeterminados de cuya naturaleza participa, precisa que la motivación de la actuación administrativa ha de ser más exigente que la regla general exigible a la motivación del acto administrativo.

También considera que podría ser aplicable el presente supuesto la causa de alteración prevista en el artículo 10.2 d) de la misma Ley 7/1993, de 27 de julio: «cuando sea necesario corregir anomalías que tuviesen su origen en una demarcación arbitraria o sobrevenidas por cualquier otra causa con posterioridad, evitando que ello comporte beneficios a uno o varios municipios en detrimento de otro u otros».

En virtud de lo anterior y en consonancia con el carácter restrictivo y detalladamente motivado con el que debe ser tramitado el expediente de alteración del término municipal por las causas ya expresadas, propone como solución el Consejo Consultivo continuar la tramitación del expediente de aprobación del PGOU de Marbella, instar el inicio del expediente de alteración de términos municipales y aprobar definitivamente el PGOU una vez que dicho procedimiento se hubiera iniciado, por este orden. Todo ello, sin perjuicio de que en el caso de que el expediente de alteración no concluyese en la forma en que la cartografía del Plan General delimita el término municipal, habría que proceder a modificar el instrumento de planeamiento general ya aprobado para adaptarlo a la demarcación oficial.

Pues bien, también estas circunstancias tenidas en cuenta por el Consejo Consultivo para efectuar su recomendación han quedado sin fundamento, puesto que, según el escrito remitido por el Instituto Geográfico Nacional con fecha 4 de mayo de 2015, a petición de la Dirección General de Administración Local citado en el Hecho Noveno, «no consta en el IGN alteración jurídica alguna de esta línea respecto de lo dispuesto en el Acta de 14 de noviembre de 1873, que es el título jurídico con el que figura oficialmente inscrita la línea límite

entre Marbella y Benahavís en el Registro Central de Cartografía (RCC) del IGN». Así mismo, se afirma en dicho escrito que «la geometría sinuosa de esta línea límite que figura en el Plano a 1:10.000 emitido con fecha 28 de julio de 1978 por el Instituto Geográfico y Catastral no es coherente con lo dispuesto en dicha Acta, que determina tramos rectos entre mojones consecutivos en la zona correspondiente a la finca a la que se refiere la cédula parcelaria objeto de consulta (parcela número 12, polígono 2 del Catastro Topográfico Parcelario de Benahavís)». Y finalmente que, «en todo caso, dicha cédula y Plano son documentos que responden a actuaciones de naturaleza catastral y por consiguiente entendemos que no constituyen títulos idóneos para justificar la delimitación de un término municipal, en coincidencia con el criterio manifestado en el escrito de consulta de la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía, en base a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.»

También, en escrito remitido por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía con fecha 5 de mayo de 2015, a petición igualmente de la Dirección General de Administración Local, se constata que para la elaboración de su informe de 2 de mayo de 2007 se empleó como documento básico el «Acta de la operación practicada para Reconocer y Señalar los Mojones de Términos Comunes a los ayuntamientos de Marbella y Benahavís, pertenecientes ambos a la provincia de Málaga» realizada el 14 de noviembre de 1873. Y por lo que se refiere a la documentación emitida por la Subdirección General de Catastro Topográfico Parcelario del IGN en 1978, expresa que queda claro que se trata de una «cédula parcelaria» concreta.

En definitiva, ha quedado acreditado fehacientemente que la línea límite actual entre los municipios de Marbella y Benahavís es la misma que la fijada originalmente por los representantes de ambas Corporaciones, según consta en el Acta antes citada de 1873, que en ningún caso puede ser modificada por una actuación catastral concreta. Al respecto, el entonces Instituto de Cartografía de Andalucía, en su informe de 2 de mayo de 2007, se limitó a traducir a la realidad actual la línea original, localizando algunos de los antiguos mojones y asignando, tanto a éstos como a los obtenidos a partir de los cálculos de los cuadernos topográficos de 1873, sus correspondientes coordenadas UTM. Por su parte, el informe del Instituto Geográfico y Catastral de 28 de julio de 1978 consistió meramente en emitir una certificación sobre una parcela catastral, que le había sido solicitada por un particular.

Por tanto, no cabe hablar de contradicción entre actuaciones de ordenación del territorio y actuaciones derivadas de la gestión catastral. Las posibles diferencias que pudieran detectarse entre una línea definitiva delimitadora de dos términos municipales y la realidad catastral, son entendidas por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, señalando, de una parte, la notable diferencia entre los deslindes realizados a efectos de delimitación de términos municipales y las actuaciones llevadas a cabo a los efectos puramente catastrales, no participando estas últimas de la naturaleza propia de aquellos y, de otra parte, que un deslinde consentido y firme no puede alterarse por otro ulterior.

El procedimiento de deslinde es eminentemente administrativo y en nada incide sobre el derecho de propiedad de determinadas fincas, respecto de las cuales correspondería en su caso a la jurisdicción civil pronunciarse sobre quienes sean los propietarios privados de los terrenos afectados. En este sentido, las operaciones de deslindes territoriales no pueden ser suplantadas ni invalidadas por una actividad como la catastral, y ello debido a que el objeto del Catastro es la determinación y representación de la propiedad territorial a efectos hacendísticos y tributarios, por lo que su operatividad no puede hacerse extensiva a otras funciones o finalidades como pudiera ser una modificación o alteración de un término municipal.

Por lo anterior, se concluye que tampoco ha lugar a la continuación de la tramitación del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís, ante la inexistencia de circunstancias tenidas en cuenta por el Consejo Consultivo en su dictamen 478/2009, que pudieran tener cabida en los supuestos previstos en los apartados c y d) del artículo 10. 2 de de la Ley 7/1993, de 27 de julio, referidos a la concurrencia de «circunstancias de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo que así lo aconsejen» y «cuando sea necesario corregir anomalías que tuviesen su origen en una demarcación arbitraria o sobrevenidas por cualquier otra causa con posterioridad, evitando que ello comporte beneficios a uno o varios municipios en detrimento de otro y otros», respectivamente.

Cuarto. Aún cuando no es objeto de la presente Orden el análisis o valoración de las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública del expediente de alteración de los términos municipales y no cabría deducir, en ningún caso, consecuencias que permitieran variar el sentido de dicha resolución, no pueden ser totalmente soslayadas en la valoración de los aspectos y circunstancias que han de motivar o no la continuación del procedimiento, conforme el artículo 16.3 de la Ley de 7/1993, de 27 de julio.

Por ello, y aún sin entrar a analizar el concreto contenido de cada una de ellas, tan sólo por el alto número de las mismas, tal como se recoge en el Hecho Sexto, no puede obviarse que la alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís en los términos previstos en la Orden de incoación del expediente ha originado un importante movimiento ciudadano en su contra, aglutinado en torno al temor de que, de concluir de forma favorable la alteración prevista, se perjudicarían gravemente a los intereses generales del municipio

marbellí. Todo ello, con independencia de las diversas incidencias, que, según exponen, se produjeron durante la elaboración del PGOU de Marbella.

Precisamente la aportación de tal cantidad de alegaciones por parte de los grupos políticos y de un amplio movimiento vecinal contrario a la alteración de los términos municipales han sido tenidas en cuenta por la nueva Corporación Municipal de Marbella, surgida tras las últimas elecciones locales, para que con fecha 27 de junio de 2015 acordara por mayoría absoluta del pleno municipal solicitar a esta Consejería el archivo del procedimiento.

Por lo anterior, aún cuando compete a la Junta de Andalucía la resolución de este procedimiento sin que nada disponga la normativa aplicable respecto a la conformidad o aquiescencia de los municipios afectados, es innegable la trascendencia del acuerdo adoptado el pasado día 27 de junio por el Pleno del Ayuntamiento de Marbella, que, con anterioridad, el día 28 de noviembre de 2014, vino a dar la conformidad a la alteración mediante la aprobación de la memoria justificativa incluida en el correspondiente expediente, puesto que la solicitud de archivo del procedimiento encuentra su fundamento en las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública, en las que se ponía de manifiesto, entre otras cuestiones, que de concluir de forma favorable la alteración prevista se perjudicaría gravemente a los intereses generales del municipio marbellí.

Quinto. Como conclusión de lo fundamentado con anterioridad, cabe afirmar que, una vez analizados los diversos aspectos y circunstancias que concurren en el presente procedimiento al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 16.3 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, se considera que no procede continuar el procedimiento iniciado.

En concreto, se fundamenta la presente Orden en la pérdida de objeto del procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís en tramitación, a la vista del fallo de la Sentencia dictada el 9 de febrero de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; en la inexistencia de contradicciones entre los informes del Instituto Geográfico y Catastral y del Instituto de Cartografía de Andalucía que fundamentaron la solución propuesta por el Consejo Consultivo de Andalucía y, por último, en consideración del sentir de numerosos vecinos marbellíes que se han movilizado contra la propuesta de alteración en el términos previstos inicialmente por los graves perjuicios que podría ocasionar la culminación favorable de la misma.

En relación con lo anterior, también se ha tenido en cuenta para la adopción de la presente decisión que la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, de la que depende jerárquicamente el órgano que solicitó el inicio del procedimiento, no ha entrado a valorar estas cuestiones.

En virtud de los hechos y fundamentos de derecho que anteceden, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.2.m) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con el artículo 46.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y demás normas administrativas, concordantes y de general aplicación, en uso de las facultades que me han sido conferidas, con fundamento en cuantas motivaciones anteceden y de conformidad con la propuesta de la Directora General de Administración Local,

D I S P O N G O

Único. No continuar el procedimiento de alteración de los términos municipales de Marbella y Benahavís (Málaga), en los ámbitos «Horno de la Miera», «Urbanización la Quinta», «Urbanización Los Naranjos» y «Vega El Colorao», y el archivo del expediente. Todo ello, sin perjuicio de lo que pudiera deducirse de futuras resoluciones judiciales.

Contra la presente Orden, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante los correspondientes órganos judiciales de este orden, en la forma y plazos previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. O bien, se podrá interponer recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que dicta este acto, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; o bien, también con carácter potestativo, el requerimiento previsto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, en el supuesto de que la impugnación se efectúe por una Administración Pública, en el plazo de dos meses desde la referida notificación.

Sevilla, 7 de septiembre de 2015

MANUEL JIMÉNEZ BARRIOS
Vicepresidente de la Junta de Andalucía
y Consejero de la Presidencia y Administración Local

00077304