

**Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2026
(rec.65/2024)**

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 628/2026

Fecha de sentencia: 21/05/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 65/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/05/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: SECCION 1ª DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 65/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 628/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 21 de mayo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 65/2024 interpuesto por el Ayuntamiento de Sagunto, representado por el Letrado D. Carlos Morales Ruiz contra la *sentencia núm. 472/2023, de 29 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Secc. 1ª), que desestimó el recurso de apelación nº 604/2021* interpuesto por el citado Ayuntamiento contra la *sentencia nº 298/2021, de 7 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia, estimatoria del procedimiento ordinario nº 78/2020* , anulando el acuerdo del Ayuntamiento de Sagunto, fecha 9 de enero de 2020, sobre restauración de la legalidad urbanística mediante la demolición de las obras ilegales llevadas a cabo en la finca sita en DIRECCION000 (Sagunto).

Se ha personado como recurrida «Inmuebles Germanells, S.L.», representada por el procurador D. Onofre Marmaneu Laguia, bajo la dirección letrada de Sra. Marti Huerta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La representación procesal de la sociedad «Inmuebles Germanells, S.L.» interpuso recurso contencioso-administrativo frente al acuerdo del Ayuntamiento de Sagunto, fecha 9 de enero de 2020, sobre restauración de la legalidad urbanística mediante la demolición de las obras ilegales llevadas a cabo en la finca sita en DIRECCION000.

La *sentencia nº 298/2021, de 7 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia estima el recurso contencioso-administrativo tramitado como procedimiento ordinario nº 78/2020* , anulando el acuerdo impugnado.

Contra esta *sentencia interpuso recurso de apelación -tramitado con el nº 604/2021* - la representación procesal del Ayuntamiento de Sagunto, que fue desestimado por *sentencia nº 472/2023, de 29 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de*

la Comunidad Valenciana .

Los razonamientos de la Sala de instancia se condensan en los fundamentos de derecho quinto y sexto de la sentencia recurrida, que responden al siguiente tenor:

«QUINTO.- Vamos a abordar el primer punto de la controversia que en realidad es el núcleo de esta. El ayuntamiento apelante nos dice que la parcela está en su territorio y no cuenta que -debe decir "con"- licencia del Ayuntamiento de Sagunto, luego la obra es ilegal y hay que demolerla. En definitiva, pretende resolver una controversia antigua sobre la DIRECCION000 " con el Ayuntamiento de Puzol creando un conflicto con una empresa que nada tiene que ver con la controversia. Adelantamos que en este proceso no pretendemos pronunciarnos sobre los lindes y derechos de cada municipio sino resolver la controversia sobre la posible ilegalidad de la obra objeto de debate.

Desde un prisma "catastral", como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, consta la totalidad de la parcela en el término municipal de Puzol, el Ayuntamiento apelante instó la modificación del catastro con posterioridad al conflicto y recayó acuerdo de la Gerencia Regional del Catastro de 16 de septiembre de 2020 donde acuerda no alterar la descripción catastral al considerar que las parcelas solo tienen acceso al municipio de Puzol y que los servicios de agua, luz y recogida de basuras los presta el Ayuntamiento de Puzol.

Tanto desde el punto de vista tributario tanto el IBI como el resto de tributos locales los gira el Ayuntamiento de Puzol, no consta que a lo largo de los años haya girado el Ayuntamiento de Sagunto el IBI o cualquier otro tributo que gravase la parcela objeto de debate.

SEXTO.- Respecto a la inscripción de gran parte de la parcela en el Registro de la Propiedad de Sagunto, como hemos puesto de relieve -reiterando doctrina- de esta Sala y Sección Primera en sentencia núm. 275/2023 de 31 de mayo de 2023 (rec. AP-387/2021- ECLI:ES:TSJCV:2023:1796) el Registro de la Propiedad solo da fe de la existencia de los derechos inscritos, no da fe ni de los lindes ni de la superficie de una parcela; por tanto, sobre estos aspectos prevalece el Catastro sobre el Registro, sin perjuicio de la nueva legislación que trata de coordinar ambos y georreferencia las parcelas.

(...) Hemos de poner de relieve que el Tribunal está de acuerdo con la valoración de la prueba llevada a cabo por el Juzgado en su sentencia y el resultado de la misma. En numerosas sentencias de esta Sala y Sección Primera (nº 773/2012, 3 de julio -rec.3478/2008 ; nº 1466/2012 , 27 de diciembre -rec. 2589/2009 ; nº 836/2013 , 17 de Julio -rec. 319/2010 ; nº 1314/2013 , 11 diciembre -rec. 59/2011); hemos señalado que la protección que otorga el Registro de la Propiedad no incluye ni la superficie ni los linderos, protege la existencia del derecho real inscrito no situaciones de hecho y que caso de discordancia entre la superficie del Catastro y Registro de la Propiedad prevalecía el Catastro. El art. 9 de la Ley Hipotecaria establece como requisito de la inscripción: "...La naturaleza, situación y linderos de los inmuebles objeto de la inscripción, o a los cuales afecte el derecho que deba inscribirse, y su medida superficial, nombre y número, si constaren, del título..."; ahora bien, el Registro de la Propiedad no da fe de la superficie de las parcelas ni de los linderos, a diferencia de sistemas como el Suizo o Australiano, sino sólo de la

discordancia del Registro y la realidad "extraregstral" en cuanto a derechos no situaciones de hecho; así lo establece con nitidez el art. 39 de la Ley Hipotecaria "...Por inexactitud del Registro se entiende todo desacuerdo que en orden a los derechos inscribibles, exista entre el Registro y la realidad jurídica extraregstral".

Consecuencia de la doctrina expuesta es que el Registro de la Propiedad da fe de los derechos en ella inscritos, el Catastro sólo se impone sobre el Registro de la Propiedad en caso de discordancia en materia de lindes y superficie (...).

Con la exposición de estos dos puntos, reiteramos no pretendemos pronunciarnos sobre los lindes de ambos municipios, a nuestro juicio, con las pruebas existentes, no podemos afirmar que la obra carezca de licencia o sea ilegal en todo o parte. Asumimos los argumentos de la sentencia apelada y desestimamos el recurso [...]».

Contra esta sentencia preparó recurso de casación la representación procesal del Ayuntamiento de Sagunto.

SEGUNDO.- El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal del Ayuntamiento de Sagunto, tras justificar la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identifica como infringidos los *artículos 12.1, en relación con el artículo 25.1 y 25.2.a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local ; 232 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana ; 61.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales ; todos ellos en relación con el artículo 1.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio , por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales y el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico.*

Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que, en sustancia, la sentencia recurrida ha obviado el elemento nuclear sobre el que descansa el poder administrativo de cualquier entidad -el territorio-, singularmente de las administraciones territoriales que ejercen sus competencias dentro de su territorio y, en concreto, de los ayuntamientos dentro de su término municipal; resultando asimismo irrenunciable el ejercicio de estas competencias, como es el caso de las competencias urbanísticas, que tienen como base el territorio en el que el municipio extiende sus competencias normativas (expresadas en el planeamiento) y ejecutivas (expresadas en la disciplina). Y en este caso, a juicio del ayuntamiento recurrente, la sentencia recurrida le impide ejercer sus competencias urbanísticas en su término municipal, al primar un criterio catastral frente a un criterio legal reflejado en el Registro Central de Cartografía y en el Registro de la Propiedad conforme al cual, si bien la parcela se sitúa entre dos términos municipales -Puzol y Sagunto- al estar atravesada por la línea divisoria entre ambos municipios, lo cierto es que de la superficie total de dicha parcela de 1.076 m², 176 m², están en el término municipal de Puzol y 911 m², en el de Sagunto, según los datos registrales y cartográficos, y proyectándose la construcción sobre esta segunda porción de la parcela sita en término municipal de Sagunto, que es a quien corresponde la competencia urbanística controvertida.

Subraya que la normativa que entiende vulnerada forma parte del Derecho

estatal o del de la Unión Europea.

Considera que concurre interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia porque se dan las circunstancias contempladas en las *letras a), b), y c) del artículo 88.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* [«LJCA »], así como la presunción contenida en el *artículo 88.3, letras a) y b) LJCA* .

TERCERO.- Admisión del recurso.-

Mediante auto de 21 de diciembre de 2023, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 12 de junio de 2024, acordando:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 65/2024, preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Sagunto contra la *sentencia n.º 472/2023, de 29 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que desestimó el recurso de apelación n.º 604/2021* .

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

Determinar el ámbito territorial de eficacia de la licencia de obras concedida por un ayuntamiento para levantar una construcción en una parcela cuya superficie se sitúa entre la línea divisoria de dos términos municipales, así como la competencia para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística por parte del otro ayuntamiento colindante.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: *artículos 12.1 , 21.1.g) y 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local ; y 11.3 y 12 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre* , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex *artículo 90.4 LJCA* .

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Remitir las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme (artículo 90.5 LJCA).»

CUARTO.- Interposición del recurso.-

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por el Ayuntamiento de Sagunto con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: «que, teniendo por debidamente presentado este escrito, se sirva admitirlo, unirlo a los autos y, en su virtud, tenga por debidamente formulado ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y, de conformidad con lo expuesto, dicte sentencia por la que, con estimación del recurso de casación interpuesto revoque la *sentencia nº 472/2023, de 29 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* y la *sentencia nº 298/2021, de 7 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 2 de Valencia* confirmando, en su lugar, la adecuación a Derecho del acto impugnado y procediendo, en consecuencia, a la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por INMUEBLES GERMANELLS frente al Acuerdo del Ayuntamiento de Sagunto, fecha 9 de enero de 2020, sobre restauración de la legalidad urbanística mediante la demolición de las obras ilegales llevadas a cabo en la finca sita en DIRECCION000.»

QUINTO.- Oposición al recurso.-

Dado traslado para oposición a la recurrida, la representación procesal de «Inmuebles Germanells, S.L.» presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso de adverso, y termina suplicando a la Sala: «que tenga por presentado este escrito y se sirva admitirlo, teniéndome por personado ante dicha Sala y por interpuesto en tiempo y forma, OPOSICION AL RECURSO DE CASACION interpuesto por EL AYUNTAMIENTO DE SAGUNTO contra la *Sentencia nº 472/2023 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 29 de septiembre de 2023* , y admitido por Auto de la Sección Primera de dicha Sala, de fecha 12 de junio de 2024; y previos los trámites legales oportunos se dicte por dicha Sala Sentencia que declare no haber lugar al Recurso de Casación y proceda a la inadmisión de este, así como la imposición de las costas del proceso al recurrente.»

SEXTO.- La Sala no consideró necesaria la celebración de vista pública, señalándose por providencia de 19 de marzo de 2026 para votación y fallo la audiencia del día 12 de mayo de 2026, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Objeto del recurso y fundamento.

Se interpone el presente recurso de casación por el Ayuntamiento de Sagunto (Valencia), contra la *sentencia 472/2023, de 29 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso de apelación 604/2021* , que había sido interpuesto por la mencionada corporación municipal contra la *sentencia 298/2021,*

de 7 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2, de los de la mencionada Ciudad, dictada en el recurso contencioso-administrativo ordinario 78/2020 , que había sido instado por la mercantil "Inmuebles Germanells, S.L.", en impugnación de la resolución municipal, de 9 de enero de 2020, por la que se requiere a la referida mercantil para la restauración de la legalidad urbanística, mediante la demolición de las obras ilegales ejecutadas en la finca de su propiedad, ubicada en el DIRECCION000, de Sagunto, otorgándole el plazo de dos meses para dicha ejecución, con apercibimiento de ejecución subsidiaria, estimando el coste de dicha demolición en 45.677,50 €, sin perjuicio de lo que en definitiva resulte, y la imposición de la sanción de multa que procediera.

La sentencia de primera instancia estimó el recurso y declaró la nulidad de la resolución municipal impugnada. Al margen de considerar que la resolución había omitido el trámite de legalización de las obras, los fundamentos de la decisión fue considerar que dicha obra tenía una licencia otorgada por el Ayuntamiento de Puzol (Valencia), en cuyo término municipal concluye que se ubica la finca, por lo que, si el Ayuntamiento de Sagunto consideraba que dicha finca se encontraba en su propio término municipal, lo procedente no era decretar la ilegalidad de la obra, sino, con carácter previo, haber impugnado la mencionada licencia y, en su caso, haber procedido en consecuencia, dado que mientras dicho acto de otorgamiento de licencia no fuese anulado debía surtir plenos efectos.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia desestima el recurso de apelación y confirma la sentencia del Juzgado. En la fundamentación de la sentencia se aceptan los de la sentencia de instancia y, a la vista de los argumentos del Ayuntamiento recurrente de que la finca estaba inscrita en el Registro de la Propiedad en el término municipal de Sagunto, se declara que la referida inscripción no podía tener la virtualidad decisiva de la ubicación de los terrenos en uno u otro término municipal.

Como ya se dijo, contra la sentencia del Tribunal de instancia se prepara recurso de casación por el Ayuntamiento de Sagunto, que fue admitido a trámite, estimándose que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia era determinar *«el ámbito territorial de eficacia de la licencia de obras concedida por un ayuntamiento para levantar una construcción en una parcela cuya superficie se sitúa entre la línea divisoria de dos términos municipales, así como la competencia para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística por parte del otro ayuntamiento colindante»*. A esos efectos se consideran que deben ser objeto de interpretación los arts. 12.1^o, 21.1^o.g) y 25.2^o.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); y 11.3^o y 12 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRURH), sin perjuicio de cualquier otro precepto que fuera de procedente aplicación.

En el escrito de interposición del recurso, se reiteran los argumentos ya esgrimido en ambas instancias, los de considerar que los terrenos en que se había ejecutado la edificación se encontraba, en parte, en su término municipal, por lo que, con carácter previo, se sostiene que la licencia que había concedido el Ayuntamiento de Puzol era nula de pleno derecho, por afectar a otro término municipal, y que las pruebas aportadas al proceso y valoradas por el Tribunal de instancia, no son determinantes de la delimitación de ambos términos municipales. Se termina suplicando a este Tribunal Supremo que se case la sentencia de instancia y se dicte otra en sustitución en la que se estime el recurso de apelación interpuesto, se anule la

sentencia de primera instancia y se confirme la resolución originariamente impugnada.

Ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo, la mencionada mercantil originaria recurrente.

SEGUNDO. Delimitación del debate de autos.

La cuestión casacional que se ha delimitado a instancias de la parte recurrente, no deja de ofrecer serios reparos desde el punto de vista de la técnica jurídica, porque la polémica que pueda suscitar la eficacia de una licencia de obras, que habilita la ejecución de una edificación, situada en terrenos pertenecientes a dos municipios, es sumamente improbable por la propia naturaleza de las potestades administrativas que se ven afectadas.

En efecto, conforme ya se ha expuesto, la cuestión está referida a determinar el ámbito territorial de una licencia urbanística para una edificación ubicada en la línea divisoria de dos municipios o, más concretamente, si puede uno de esos municipios acordar la medida de restablecimiento de la legalidad urbanística de la edificación. Porque es ese el debate que subyace en el presente proceso, en cuanto que, como queda constancia ya desde la resolución originariamente recurrida, lo que se reprocha por el Ayuntamiento de Sagunto al originario recurrente es haber realizado, al menos parte de la edificación, en su término municipal. Y si bien es cierto que los fundamentos de aquella resolución se hacía referencia a que solo parte de la edificación estaba en su término municipal, no es menos cierto que la parte dispositiva establecía la demolición de las obras ilegales realizadas en la finca, sin especificar en que parte estaba ubicada en el término municipal.

Teniendo en cuenta esas consideraciones y sin perjuicio del concreto debate que subyace en el presente recurso, que será después objeto de examen, es lo cierto que el presupuesto de hecho de que se parte en la mencionada cuestión ofrece serios reparos de verosimilitud. Es cierto que, desde el punto de vista real, un propietario de una finca que se encuentre ubicada en los términos municipales de dos municipios colindantes pueda acometer una edificación que específicamente se sitúe sobre esa línea divisoria, estando parte de una misma edificación en un término municipal y otra parte en el término municipal colindante. Ahora bien, legalmente esa posibilidad tiene difícil posibilidad desde el punto de vista de la legalidad urbanística. Es decir, no es admisible que pueda concederse una licencia urbanística para una misma edificación situada entre dos municipios.

En efecto, la polémica no puede suscitarse en la forma pretendida por la Corporación Municipal recurrente, por la sencilla razón de que el ámbito territorial de cada municipio, en cuanto comporta el ámbito de sus potestades (*art. 12 de la LRBRL*), es el que delimita el ámbito territorial de su planeamiento, es decir, no puede admitirse que pueda concederse una licencia urbanística para una finca que se encuentran entre dos municipios, por la sencilla razón de que a la parte de finca ubicada en un municipio le será de aplicación su planeamiento urbanístico, en tanto que la otra parte, ubicada en el otro municipio, le será de aplicación el planeamiento de éste. Consecuencia de esa dualidad de planeamiento es que cada uno de los Municipios será el competente para otorgar esa pretendida licencia parcial y, en consecuencia, cada uno de ellos podrá adoptar las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de la parte de finca que, indubitadamente, esté situada en su término municipal.

Es más, incluso admitiendo la extraña situación de que una única finca pudiera ubicarse, a los efectos urbanísticos, en dos municipios, y aceptarse la atípica situación de que debiera establecerse una ordenación urbanística conjunta, no podrían ser los respectivos planes municipales de cada uno de esos municipios los llamados a establecer dicha ordenación, porque ninguno de ellos podría establecer determinaciones para terrenos allende su delimitación territorial, sino que debería realizarse, de ser admisible, por un planeamiento de superior jerarquía, como sería un planeamiento comarcal, provincial o incluso territorial, conforme a la propia normativa sectorial.

Sentado lo anterior, es decir, en la imposibilidad del presupuesto de hecho del que se parte en el escrito de interposición del recurso de casación, todo el debate de autos se centra en determinar si, como se sostiene por el Ayuntamiento de Sagunto, el hecho de que se estime por el propio Ayuntamiento que parte de la edificación se encuentra en su término municipal, puede adoptar la medida de disciplina urbanística que se contienen en la resolución impugnada con respecto, es importante aclararlo, a toda la edificación, es decir, no solo de la parte que, en teoría, se sitúe en su término municipal.

En resumidas cuentas, lo que subyace en toda la argumentación del recurso es que el Ayuntamiento de Sagunto declara de manera definitiva cuál es su delimitación territorial con el término de Puzol y, sobre esa base, decreta la ilegalidad de toda la edificación construida, según se considera, entre ambos términos municipales, aplicando su propio planeamiento urbanístico. Y todo ello con el añadido de que el Ayuntamiento de Puzol cuestiona esa delimitación de ambos términos municipales que de manera imperativa declaró el de Sagunto.

Deberá concluirse que si se tratase de una edificación ejecutada sin licencia alguna, cuestión aquí decisiva como veremos, en parte en un término municipal y en parte en el colindante, y no existe duda alguna respecto de la delimitación de ambos términos municipales, cada uno de los municipios, conforme a su propio planeamiento, deberá decidir lo procedente sobre la ejecución ilegal y adoptar las medidas de policía legalmente previstas, pero para la parte de edificación ubicada en su término municipal. Y ello siempre que, como se ha dicho, no exista duda alguna sobre la delimitación de ambos términos municipales.

Y es que si existe duda sobre la delimitación de los términos municipales, que es presupuesto de la adopción de las medidas de policía urbanística, no resulta procedente que uno de los Ayuntamientos decida de manera taxativa esa delimitación de los términos municipales, imponiendo al colindante su decisión, que es lo que subyace, como premisa, en la actuación administrativa que se revisa.

Cuando deba procederse al deslinde de los términos municipales, y ha de hacerse cuando, como aquí sucede, ambos municipios reclaman la titularidad de unos concretos terrenos, en otras palabras, cuando hay cuestión sobre esa delimitación, ha de acudir al deslinde y, en su caso, amojonamiento de los términos municipales, conforme a las reglas que se establecen en los *arts. 17 a 25 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio*, sin perjuicio de lo establecido en el *art. 13 de la LRBRL*, conforme al cual, la alteración, entre otras circunstancias, de los términos municipales se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas, si bien el mismo precepto impone una serie de requisitos esenciales. Pues bien, en el caso de la Comunidad Valenciana, la *Ley autonómica 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local*

de la Comunitat Valenciana, establece en su art. 6 el deslinde de términos municipales, tanto si se refiere a su totalidad o una parte de la línea límite de un término municipal, normativa desarrollada por el Decreto 167/2010, de 15 de octubre.

Lo que se quiere concluir de lo expuesto es que no es admisible que el Ayuntamiento de Sagunto, aduciendo unas pruebas por el recabadas, pueda imponer de manera definitiva cual es el deslinde de los términos municipales y, con base a esa declaración, decretar que la edificación estaba en su término municipal y, como no había concedido licencia urbanística, adoptar la decisión que ya nos es conocida. Porque esa decisión, cuando se ha cuestionado por el Ayuntamiento colindante, solo podría canalizarse por la vía del procedimiento legalmente establecido en la normativa que se acaba de reseñar.

Pero no terminan en lo expuesto el exceso competencia del Ayuntamiento de Sagunto. En efecto, como acertadamente deja constancia la sentencia de primera instancia, la edificación que la resolución impugnada considera ilegal por carecer de la preceptiva licencia, es lo cierto que cuenta con una licencia otorgada por el Ayuntamiento de Puzol. Pues bien, ya en los razonamientos de la vía administrativa, pero en especial en los escritos procesales, se afirma que la mencionada licencia es nula de pleno derecho, porque se ha concedido sobre unos terrenos que, conforme a lo antes concluido, el Ayuntamiento de Sagunto considera que están en su término municipal. Es decir, existiendo un acto firme (la licencia) se declara de manera directa por otra Administración que es nulo de pleno derecho y actúa conforme a dicha declaración. Es manifiesto que esa actuación no puede tener el amparo del ordenamiento. Los actos administrativos tienen la presunción de legalidad, legitimidad y eficacia, conforme se dispone en el *art. 39 de la LPAC*, de tal forma que, mientras no se les previe de esa presunción, gozarán de la ejecutividad que le son propia, vinculando, en primer lugar, a la propia Administración que los dictó y, por supuesto, para cualquier otra Administración o terceros, que no podrán desconocerlos y, menos aún, hacer una declaración de ineficacia que, para mayor desconocimiento de lo declarado en dicho acto, se aprecia en su mayor grado de ineficacia, la nulidad de pleno derecho. Si el Ayuntamiento de Sagunto estimaba que, en efecto, la licencia otorgada por el Ayuntamiento de Puzol era nula de pleno derecho, en modo alguno tenía potestad para hacer dicha declaración, sino que lo procedente es que la hubiese impugnado en vía contencioso-administrativa, previo agotamiento de la vía administrativa; incluso, en el mejor de los casos, instar al propio Ayuntamiento que había concedido la licencia tachada de ilegal, a que procediese a la revisión de dicha licencia.

TERCERO. Respuesta a la cuestión casacional.

De conformidad con lo establecido en el *art. 93 LJCA*, debemos dar respuesta a la cuestión casacional suscitada en el recurso, a la vista de la interpretación que de los preceptos delimitados en el auto de admisión se hubiera establecido en esta sentencia.

A la vista de los razonamientos anteriores deberá concluirse, como ya se dijo al inicio del anterior fundamento, en la complejidad que comporta la cuestión casacional que aquí se ha suscitado, porque la actuación que se revisa no afecta a una edificación que se acepta se encuentra entre dos términos municipales, sino que, un Ayuntamiento considera que el suelo en que se realiza una edificación, que cuenta con licencia urbanística otorgada por otro Ayuntamiento que ha adquirido firmeza, se ubica en su término municipal y, con base a ese presupuesto, declarar que la licencia

otorgada es nula de pleno derecho y declarar la ilegalidad de la obra por carecer de licencia, de donde se concluye en la orden de demolición, lo cual es diferente de la mera cuestión fáctica de una edificación ubicada entre dos términos municipales.

Con todo y a la vista de la forzada situación en que se ha suscitado la cuestión, deberemos concluir que el ámbito territorial de la eficacia de una licencia de obra concedida por un Ayuntamiento para la realización de una edificación, no puede sobrepasar la delimitación del territorio de dicho Ayuntamiento y, por tanto, las potestades de restablecimiento de la legalidad urbanística solo puede afectar a dicha edificación dentro de su término municipal, sin poder extenderse al término municipal del municipio colindante.

Conforme a lo concluido en los anteriores fundamentos y dando respuesta a las cuestiones y pretensiones accionadas en esta casación, como nos impone el precepto procesal antes citado, debe declararse no haber lugar al recurso de casación, toda vez que la resolución impugnada desconoce la eficacia de actos administrativos que han adquirido firmeza, declarando una nulidad que, en la forma realizada, adolece del vicio de nulidad de pleno derecho, por carecer de competencia para hacer dicha declaración y omitirse todo procedimiento (el deslinde previo), concurriendo las causa de nulidad previstas en los párrafos 1º.b y e) de la LPAC.

CUARTO. Costas procesales.

Con relación a las costas procesales, se considera que procede su imposición al Ayuntamiento recurrente, por apreciarse que en la interposición del recurso se incurre en la temeridad a que se hace referencia en el *art. 93.4º de la Ley procesal*, debiendo limitarse dicha condena a la cantidad de 4.000 €, más IVA.

La referida temeridad ha de concluirse de la misma posición procesal del Ayuntamiento de Sagunto, que ha reiterado en las dos instancias previas unas mismas cuestiones, cuando ya han tenido un certero, razonable y fundado argumento en las dos sentencias previas sobre la improcedencia de su actuación objeto de impugnación en el proceso, sin que, en cada una de las instancias y esta casación, haya aducido más motivos que los que ya constaban en la misma resolución originariamente impugnada. Se añade a lo anterior el hecho de que nunca ha considerado la defensa municipal, con una fundamentación concluyente, el hecho de que la edificación cuya demolición se acuerda, estaba amparada en una licencia que había adquirido firmeza, limitándose a una mera declaración de su nulidad con base a una delimitación de los términos municipales que nunca fue aceptada por el Municipio colindante.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La respuesta a la cuestión casacional suscitada en el presente recurso de casación es la que se reseña en el fundamento tercero.

Segundo. No ha lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Sagunto contra la *sentencia número 472/2023, de 29 de septiembre, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso de apelación nº 604/2021*.

Tercero. Se impone al Ayuntamiento recurrente las costas del presente recurso, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes , haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso,e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.