CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y ponente
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de julio de 2024, ha examinado el *expediente de deslinde entre los términos municipales de Padrones de Bureba y Poza de la Sal (Burgos),* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 267/2024

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 27 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de deslinde entre los términos municipales de Padrones de Bureba y Poza de la Sal (Burgos).

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 30 de mayo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 267/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 1 de febrero de 2022 el alcalde del Ayuntamiento de Padrones de Bureba solicita a la Administración autonómica la incoación de expediente de deslinde entre los municipios de Padrones de Bureba y Poza de la Sal (Burgos) indicando que hay divergencias en la fijación de la línea límite.

Segundo.- El 8 de febrero de 2022 el director general de Ordenación del Territorio y Planificación requiere al Ayuntamiento que subsane la solicitud

y aporte las actas por separado de las comisiones municipales de deslinde con su propuesta concreta de línea límite.

El 17 de febrero de 2022 el Ayuntamiento aporta los siguientes documentos:

- Acta de la reunión mantenida el 16 de septiembre de 2021 entre los representantes de ambos Ayuntamientos y los ingenieros que han redactado los correspondientes estudios topográficos ante las discrepancias en la línea de término. La reunión concluye sin acuerdo y con la previsión de una reunión posterior para el reconocimiento sobre el terreno.

- Acta de ubicación de mojones de 28 de octubre de 2021, en la que consta que no se llega a un acuerdo sobre la ubicación de los mojones 6 y 7 y se da por concluido el reconocimiento sobre el terreno de los demás mojones.

- Presupuesto para la adquisición de datos de la línea límite, remitido el 19 de enero de 2022 por el Organismo Autónomo Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) al Ayuntamiento de Padrones de Bureba, así como comunicación del CNIG de 26 de enero de 2022.

- Escrito del alcalde del Ayuntamiento de Padrones de Bureba de 8 de noviembre de 2021, en el que se requiere al Ayuntamiento de Poza de la Sal para que "retire las tablillas del Coto de Caza de Poza de la Sal que invaden el término municipal de Padrones de Bureba. En caso contrario será el Ayuntamiento de Padrones de Bureba quien de forma subsidiaria realizará dicho trabajo. Así mismo cese toda actividad en la finca de la linde y póngala a disposición del legítimo dueño el Ayuntamiento de Padrones de Bureba" y reiteración del requerimiento de 22 de noviembre de 2021 en el que se insta al citado ayuntamiento a "retranquearse a la legalidad".

- Escrito de 22 de diciembre de 2021, del alcalde de Padrones de Bureba, en el que solicita a la Gerencia Territorial del Catastro de Burgos que actualice la línea límite conforme a la línea jurisdiccional del ING y contestación de la Gerencia de 3 de diciembre de 2021 indicando que: "En relación al deslinde de términos municipales nos remitimos a la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, Título III, Artículo 19º. l. Los conflictos que se susciten entre municipios sobre deslinde de sus

términos, serán resueltos por la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería competente en materia de Administración Local".

- Informe de 20 de julio de 2021, encargado por el Ayuntamiento de Padrones de Bureba a Mendea Medio Ambiente, firmado por el ingeniero D. Ángel Óscar Abajo García. Según el informe: "El Ayuntamiento de Padrones de Bureba pretende apear sobre el terreno la línea límite que delimita al mismo respecto al término de Poza de la Sal, por lo que se necesita conocer cuál es esa delimitación, para posteriormente ubicarla sobre el terreno, mediante la georreferenciación de sus vértices o mojones. El presente informe detalla los principales aspectos técnicos del estudio de conocimiento de la línea límite municipal, así como, de su posterior georreferenciación mediante levantamiento topográfico en el terreno". El citado informe incorpora como documentos adjuntos la hoja registral de la línea límite jurisdiccional municipal, la planimetría de los planos geométricos por términos municipales y planos del catastro original, de localización y de línea límite municipal.

- Informe de 24 de junio de 2021, encargado por el Ayuntamiento de Poza de la Sal a Arcadia Ingeniería, firmado por ingeniero. En el informe se hace constar que "El presente informe se redacta con objeto de determinar si alguno de los aerogeneradores del parque eólico de Poza de la Sal se encuentra dentro del término municipal de Padrones de Bureba. La duda surge por una queja manifestada por este último Ayuntamiento. También será objeto del informe señalar los mojones sobre el terreno de forma que se pueda reflejar sobre un plano su emplazamiento y, por ende, la línea divisoria de ambos términos municipales". Se incorporan al informe como documentos adjuntos una ortofoto con plano catastral y línea divisoria de términos municipales y el plano catastral con línea divisoria de términos municipales.

Tercero.- El 27 de septiembre de 2022 el director de Administración Local, como órgano instructor del procedimiento, remite el expediente de deslinde al Instituto Geográfico Nacional (IGN) para la emisión del informe preceptivo exigido por el artículo 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. También se notifica la remisión del expediente a los dos Ayuntamientos interesados.

El director del IGN, en respuesta al requerimiento anterior, comunica la designación de ingeniero técnico en topografía y propone a la Dirección de Administración Local que convoque a una reunión el 7 de septiembre de 2023 con los técnicos del IGN a las comisiones de deslinde de los Ayuntamientos afectados por la línea límite sobre la que hay divergencias, incluyendo a los Ayuntamientos de Los Altos y Aguas Cándidas por compartir los mojones extremos de la línea límite.

Cuarto.- La Dirección de Administración Local, de conformidad con la propuesta realizada, convoca a los Ayuntamientos afectados a una reunión el 7 de septiembre de 2023, a las 10:00 horas, en la casa consistorial de Padrones de Bureba, para desde allí trasladarse, en su caso, a la línea límite, advirtiendo que "de conformidad con lo previsto en el artículo 20 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, la incomparecencia de una de las comisiones en la realización de las operaciones de campo que lleve a cabo el Instituto Geográfico Nacional llevará implícito el decaimiento del derecho para impugnar la línea que se fije". La convocatoria se comunica también al IGN para la asistencia de los técnicos designados y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos para la designación de funcionario/a que represente a la Administración autonómica y que remita informe del resultado y copia de lo actuado.

Quinto.- El 7 de septiembre de 2023 se celebra la reunión con asistencia de comisiones de los dos Ayuntamientos, la representante de la Dirección de Administración Local y los ingenieros designados por el IGN. También asistieron representantes de los municipios de Aguas Cándidas y Los Altos.

Según el informe elaborado y remitido al órgano instructor por la funcionaria designada por la Delegación Territorial de Burgos (jefa de la Sección de Régimen Local):

"(…) En el expediente que afecta a los Ayuntamientos de Padrones de Bureba y Poza de la Sal los linderos vienen definidos por el Acta de deslinde fechada el 4 de agosto de 1911.

»Respecto a la reunión celebrada el 7/09/2023, cabe subrayar los siguientes pronunciamientos:

»Se trata de concretar las discrepancias habidas entre ambos Ayuntamientos en relación con los mojones 1 a 12 del Acta de deslinde de 4/08/1911.

»En la reunión celebrada, se produjo acuerdo entre los municipios afectados, en relación con los siguientes mojones de tres términos (M3T):

»1. Mojón M12=M3T es común a los términos municipales de Padrones de Bureba, de Poza de la Sal y de Aguas Cándidas, todos de la provincia de Burgos.

»2. Mojón M1=M3T, común a los términos municipales de Padrones de Bureba, Poza de la Sal y de los Altos, todos de la provincia de Burgos.

»Las Actas Adicionales que recogen dichos acuerdos, previa aprobación por los Plenos de los Ayuntamientos afectados, han de remitirse por las Comisiones municipales copia certificada al órgano instructor, a la Dirección general del IGN (para la actualización de la inscripción de la línea en el RCC) y al registro de Entidades locales del Ministerio de Política Territorial y Función pública.

»Respecto al resto de mojones, un total de diez (10), se mantiene la discrepancia entre los Ayuntamientos de Padrones de Bureba y de Poza de la Sal.

»Se fija por los asistentes la fecha de 11 de diciembre de 2023, como plazo máximo, para que los Ayuntamientos remitan al órgano instructor y al IGN, sus Actas de disconformidad junto con cualquier otra documentación (jurídica y/o geométrica) que sirva para fundar sus pretensiones, donde debe quedar claro el documento jurídico en el que apoyan sus propuestas, así como las coordenadas o planos de la geometría de estas. Dichos documentos serán aprobados por los Plenos de los Ayuntamientos que deberán acompañar certificado de su contenido con expresión del cumplimiento del quorum establecido para su adopción en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, artículo 47.2.c) y en su caso, los artículos 122 y 123 de dicha Norma".

Sexto.- El 12 de diciembre de 2023 la Dirección de Administración Local remite al IGN la documentación aportada por los Ayuntamientos de los municipios afectados.

El Ayuntamiento de Padrones de Bureba aporta certificado del acuerdo del pleno municipal de 20 de noviembre de 2023, adoptado por unanimidad de los 3 concejales del Ayuntamiento, ratificando las actas de la reunión previa de 7 de septiembre, así como nuevo informe técnico de 20 de noviembre de 2023, según el cual: "Se concluye el presente informe, constatando como los vértices (mojones) propuestos por el IGN para la línea límite entre los Términos municipales de Padrones de Bureba y Poza de la Sal, se encuentra conforme a lo establecido en las actas y documentos del deslinde en vigor, así como, se corresponden en el terreno. El trabajo de campo se llevó a cabo el 15 de octubre de 2023".

El Ayuntamiento de Poza de la Sal aporta certificado del acuerdo del pleno de 6 de diciembre de 2023, adoptado por unanimidad de los 6 concejales asistentes (de los 7 que tiene la Corporación), en el que manifiesta su disconformidad con la propuesta del IGN realizada en la reunión de 7 de septiembre de 2023 respecto de los mojones 6, 7 y 8 y propone su reconsideración, para lo cual aporta nuevo informe técnico de 9 de octubre de 2023, según el cual: "Se aportan en el presente informe datos, argumentos y explicaciones para ser elevados a la oficialidad y que, junto con las notas del trabajo que ha realizado, las explicaciones y contraste de opiniones que se trataron en la exposición realizada, se pueda tener en consideración la propuesta de mojones que ha obtenido Poza de la Sal para los mojones 6, 7 y 8 y que se acompaña a continuación (…)".

Séptimo.- El 9 de abril de 2024 el IGN remite su informe-propuesta en la que propone:

"Por todo lo expuesto en los puntos anteriores, el IGN basa su propuesta para este expediente de deslinde en el Acta de 1911 y en su Cuaderno topográfico asociado, cuyos datos han hecho posible el encaje en planimetría y el posterior estudio de visuales del apartado 1.4.3 en altimetría.

»Las coordenadas UTM H30 (ETRS89) propuestas para los mojones M2 al M11, junto con su altura ortométrica referida al nivel medio del mar en Alicante, que se han obtenido en campo son: (…)

»A la línea de término entre el mojón M5 y el mojón M6, definida en el Acta de 1911 como la que va desde el mojón M5 por la perpendicular bajada desde él al eje de las aguas corrientes del arroyo "Torco de Valdelapelilla", continuando aguas abajo por dicho eje hasta su intersección con la normal bajada al referido eje desde el mojón sexto por la cual continúa hasta este mojón", se le asignan para concretarla geométricamente los siguientes puntos intermedios, obtenidos gráficamente de la ortofotografía del PNOA 2020, en el sistema de coordenadas UTM H30 (ETRS89): (…)

»Para dar coordenadas absolutas sobre el terreno a todos los puntos y mojones levantados en campo, se ha utilizado un receptor GPS marca Trimble, modelo R6. Dicho receptor, recibe correcciones en tiempo real de la red GNSS (Global Navigation Satelite System) del Instituto Geográfico Nacional, que transmite dichas correcciones diferenciales para GPS vía telefonía (RTK vía Internet), y que permite que el mencionado receptor se posicione con precisión centimétrica en tiempo real en el sistema de referencia oficial ETRS89. Con esta metodología se han asignado coordenadas a los puntos reseñados. Para la obtención de las altitudes ortométricas se han corregido las altitudes elipsoidales proporcionadas por el GPS utilizando el modelo de Geoide EGM2008 ajustado a la Red de Nivelación de Alta Precisión española (EGM2008-REDNAP).

»Se adjunta un plano con capas a escala 1:15.000 (documento 2.1-) donde se muestra la línea propuesta por el IGN-v2 en este informe sobre una ortofotografía del PNOA del año 2020 junto con las propuestas de Poza de la Sal y Padrones de Bureba. En dicho plano se pueden apagar las capas que no interesen para aislar unas propuestas de otras".

El informe incorpora, además de un plano con capas basado en una ortofotografía del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) del año 2020, siete anexos en los que incluye, junto con documentación que ya obra en el expediente de deslinde, el acta de deslinde de 1911 y el cuaderno topográfico de campo del mismo año.

Octavo.- El 18 de abril de 2024 la Dirección de Administración Local remite el informe al que se acaba de hacer referencia a los municipios afectados y les concede trámite de audiencia por 15 días, sin que los ayuntamientos interesados hayan presentado ninguna alegación ni aportado documentación complementaria.

Noveno.- El 17 de mayo la jefa del Servicio de Régimen Jurídico Local de la Dirección de Administración Local emite informe en el que propone:

"Resolver la cuestión suscitada sobre el deslinde de los términos municipales de Padrones de Bureba y Poza de la Sal, y fijar las posiciones de los mojones de la línea jurisdiccional al considerar válida y vigente la línea límite jurisdiccional que se establece en el Acta de 1911 y su cuaderno topográfico anexo, con las coordenadas asignadas a los mojones por el Informe del Instituto Geográfico Nacional, de 9 de abril de 2024, que consta en el expediente (…)

»Definir la concreción geometría de la línea límite jurisdiccional en base al informe del Instituto Geográfico Nacional, de 9 de abril de 2024, relativo al deslinde entre los municipios de Padrones de Bureba y Poza de la Sal, asignando puntos intermedios entre el mojón M5 y el mojón M6 cuyas coordenadas UTM H30, en el sistema geodésico de referencia ETRS89, son (…)".

Décimo.- El 22 de mayo de 2024 la Dirección de Administración Local de la Consejería de la Presidencia emite informe-propuesta de deslinde en el sentido expresado por el citado informe de 17 de mayo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),5º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con el artículo 10 del texto refundido de las disposiciones legales en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; el artículo 19.2 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; y el artículo 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio.

Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero 2.b) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Los límites de los municipios, como entidades territoriales, constituyen un dato en la circunstancia de su mismo nacimiento y, en principio y en su caso, deben quedar fijados en el acto de su creación. Lo cierto es, sin embargo, que los términos municipales han podido decantarse en el curso de un proceso histórico sin que exista una referencia formal -y menos documental- de los límites territoriales con los que emergen. Y no es menos cierto, como la experiencia demuestra, que en el devenir de los tiempos surgen dudas, se sostienen prolongadas discrepancias y se formalizan contiendas entre municipios colindantes acerca de los reales límites territoriales de sus términos (Dictamen del Consejo de Estado 2.905/2002, de 6 de marzo de 2003).

El deslinde es el procedimiento legalmente arbitrado para concretar la línea o líneas determinantes de los territorios municipales cuando, cualquiera que sea la razón o la circunstancia, aparezcan confusas o controvertidas.

Este procedimiento está concebido y orientado, así, para llegar a un pronunciamiento que fija los linderos, disolver las dudas, aclarar las confusiones y declarar los que son ciertos o deben tenerse por tales. Ello sin perjuicio de que el pronunciamiento administrativo alcanzado tras la tramitación del procedimiento pertinente sea susceptible de revisión jurisdiccional.

En la tramitación y resolución de un procedimiento de deslinde han de ser objeto de consideración las alegaciones de las corporaciones locales afectadas, que deben ser contrastadas con los antecedentes -lejanos o próximos- y ser sometidas a los criterios técnicos (para lo que está prescrita la intervención del IGN) y a los criterios jurídicos (por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma), de modo que se fundamente consistentemente el pronunciamiento declarativo que finalmente se produzca.

3ª.- El procedimiento se ha tramitado con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio; en el artículo 10 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de

Régimen Local; y en los artículos 17 y siguientes del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1986.

Consta en el expediente la comparecencia de las respectivas comisiones designadas al efecto, las cuales se reunieron en la fecha prevista para ello y, tras las comprobaciones oportunas, manifestaron cuanto a su posición convenía y aportaron los documentos en los que la fundan.

Los plenos de ambos ayuntamientos, tras la reunión mantenida por las correspondientes comisiones de deslinde con los técnicos del IGN, se han pronunciado sobre la delimitación del término municipal, apoyando sus respectivas posiciones en informes técnicos encargados al efecto.

Se ha cumplido el trámite del preceptivo informe del IGN, previsto en los artículos 19.2 de la ley de Régimen Local de Castilla y León, 10 del texto refundido de Régimen Local de 1986, y 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Y se ha dado traslado de este informe-propuesta a los ayuntamientos afectados, que no han formulado alegaciones.

El requisito de la intervención del Consejo Consultivo de Castilla y León, exigido por las normas señaladas, se cumple con el dictamen que ahora se emite. En relación con la función consultiva en los procedimientos de deslinde, el Consejo de Estado ha señalado: "La naturaleza misma de la operación pone en evidencia la importancia del juicio técnico y, desde la realidad de esta apreciación fáctica o técnica, la función del Consejo de Estado se proyecta más en el campo de las garantías que en el de las estimaciones técnicas, una vez apreciadas la regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos, a la luz de las divergencias entre los Municipios, plasmadas o resultantes de la confrontación crítica reflejada en las actas de las Comisiones de los Ayuntamientos en discordia (...)" (dictámenes 1.625/93, de 3 de febrero de 1994, 3/2000, de 24 de febrero, o 758/2016, de 27 de octubre, entre otros).

Finalmente, debe recordarse la obligación -impuesta por el artículo 22 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales- de comunicar la resolución que ponga fin al procedimiento a la Administración del Estado, a los efectos de su inscripción en el Registro de Entidades Locales.

La competencia para resolver el procedimiento de deslinde corresponde a la Junta de Castilla y León, conforme al artículo 19 de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

4ª.- En cuanto a la discrepancia suscitada entre los municipios en torno a la línea límite entre ambos, según se infiere de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo, 15 de noviembre de 1928, 4 de junio de 1941, 30 de octubre de 1979, 26 de febrero de 1983 y 10 de diciembre de 1984, entre otras) y de la doctrina del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 1.245/93, 1.625/93, 897/99, 2.905/2002, y 1.264/2003) y de este Consejo Consultivo, "la Administración, para resolver los expedientes de deslinde, ha de basarse, en primer lugar, en lo que resulte de deslindes anteriores practicados de conformidad con los municipios interesados, y solo a falta de documentos comprensivos de deslindes anteriores deberán tenerse en cuenta aquellos otros documentos que, aun no siendo de deslinde, expresen de forma precisa la situación de los terrenos en cuestión y, por último, los que se refieran a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, además de las pruebas que contribuyan a formar juicio sobre la cuestión planteada y que permitan deducir con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho".

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

Señala también la jurisprudencia que los documentos referidos a materia de catastro, de montes públicos o de mera propiedad de los terrenos, por solo tener un valor de elementos subsidiarios de prueba en relación con

las pretensiones de las partes, son utilizables únicamente a falta de otros medios jurídicos de más directa adecuación, o para aclarar estos, con el cuidado de no atribuirles aisladamente efectos legales automáticos.

A los efectos de concretar la línea límite entre ambos municipios, ha de tenerse en cuenta, como se ha señalado, la especialización y objetividad reiteradamente reconocidas al IGN por la jurisprudencia y los dictámenes del Consejo de Estado y órganos consultivos de las comunidades autónomas. De ahí que su informe sea determinante en la resolución del procedimiento.

Tal y como señaló la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2009, el informe del IGN es un informe preceptivo y no vinculante; la resolución administrativa que apruebe el deslinde puede apartarse del mismo con la debida justificación; y la presunción de objetividad de este tipo de informes se refiere a las afirmaciones técnicas en ellos contenidas siempre, claro está, que resulten correctas, no a la valoración jurídica correspondiente.

Por otro lado, conviene indicar también que el Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de septiembre de 2006, relativa al alcance que tienen las alegaciones sobre la propiedad de los bienes en los expedientes de deslinde jurisdiccional, señaló "que según hemos declarado en la sentencia de esta Sala de 19 de septiembre de 2006 `el territorio es un elemento estructural del municipio, y constituye el marco geográfico en el que el Ayuntamiento ejercita sus potestades. Este elemento es completamente ajeno a las titularidades dominicales que se ostenten dentro de dicho territorio, que pueden ser tanto demaniales -del propio Ayuntamiento, o de cualquier otra Administración territorialmente superior- como patrimoniales, e incluso de propiedad de los particulares, y nada impide que entre estos últimos se encuentre otro Ayuntamiento (ver Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1989). Por eso 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 quiénes sean los propietarios privados de los terrenos afectados´".

La misma sentencia añade que "En materia de deslindes de términos municipales, la doctrina jurisprudencial ha sido uniforme a lo largo del tiempo (manifestada, entre otras, en Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo de 1928, 2 de octubre de 1936, 4 de junio

de 1941, 10 de diciembre de 1958, 8 de abril de 1967 y 10 de diciembre de 1984), pudiendo sintetizarse su línea argumental de la siguiente forma:

»- Son prevalentes los deslindes anteriores consentidos.

»- Cuando no existen deslindes anteriores en que apoyar una solución al trazado de la línea discutida, habrá que atender a los actos reveladores del ejercicio de potestades administrativas en la zona controvertida.

»- Por último, en defecto de los anteriores datos, habrá de acudirse a los documentos referentes a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, y demás pruebas que contribuyan a formar un juicio sobre la cuestión planteada y de las que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho".

Esta jurisprudencia se ve corroborada por la sentencia del propio Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2015 y se acoge por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras, en la Sentencia nº 1.068/2016, de 1 de julio, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid.

5ª.- En el caso planteado, según consta en el expediente, el procedimiento de deslinde se promueve por el Ayuntamiento de Padrones de Bureba después de las discrepancias surgidas sobre el trazado de la línea límite entre este municipio y el de Poza de la Sal entre los mojones 1 y 12 de dicha línea. Tras la reunión mantenida por las comisiones municipales con los técnicos del IGN el 7 de septiembre de 2023, la controversia quedó acotada en los siguientes términos que expone el IGN en su informe de 9 de abril de 2024: "En dicha reunión se acordó la posición con coordenadas de los mojones de tres términos, mojones M1 y M12 de la línea de Padrones con Poza (ver actas en anexo 3). También se fijó el ámbito del expediente entre los mojones M1 y M12, quedando excluidos estos dos mojones; los técnicos del IGN mostraron la geometría de su propuesta, la cual fue remitida al día siguiente por correo electrónico; y se fijó como fecha límite el 11 de diciembre de 2023 para que cada uno de los ayuntamientos aportara su acta de disconformidad por separado junto con su propuesta de geometría".

Circunscrita tras esta reunión la controversia a la línea de término entre los mojones M2 al M11 haber conformidad en los mojones de tres términos (M3T: M1 y M12), los ayuntamientos encargan nuevos informes técnicos para contrastar la propuesta remitida por el IGN. A la vista de estos

nuevos informes, el Ayuntamiento de Padrones de Bureba muestra su conformidad con el trazado propuesto por el IGN en tanto que el de Poza de la Sal mantiene la discrepancia principalmente respecto de la ubicación de los mojones 6,7 y 8.

En este sentido, expone el informe técnico de 9 de octubre de 2023, encargado por Poza de la Sal y asumido por el pleno del ayuntamiento en la sesión de 6 de diciembre siguiente, que: "En la reunión se pudo comprobar que la metodología empleada por el Ayuntamiento de Poza de la Sal y la empleada por el IGN ha sido la misma, fruto de lo cual los mojones de la línea no representaban grandes diferencias en la mayoría de los puntos. Se entiende por no representar grandes diferencias cuando existen variaciones longitudinales entre 6 y 20 metros." Y en base a ello concluye que no hay grandes diferencias entre los mojones 1 y 5 y tampoco entre el 9 y el 12.

Respecto de los mojones 6, 7 y 8 se mantiene la discrepancia por los siguientes motivos: "También se comprobó que las mayores diferencias entre algunos mojones planteados por el IGN y por el Ayuntamiento de Poza de la Sal, surgen como consecuencia de que en el itinerario de la línea límite levantado en el cuaderno de campo único con sello en carátula de 31 de enero de 1912, se comprobó que existe un error grosero en el dato de rumbos anotados entre los puntos observados 40, 41 y 40 E, no habiendo quedado claro en la reunión cual pudo ser el origen de dicho error (…).

"Partiendo de la base de que en el año 1911 se cometió un error o de operación o de anotación que fue grosero, se comprende la dificultad intrínseca que tiene el levantamiento de los mojones que se indican a partir del que sufrió dicho error. Es decir los mojones 7 y 8.

»De la misma forma se aportan en este informe los datos del mojón 6, debido a que en la exposición por el IGN que expuso que podía ser cualquiera de los planteados por Poza de la Sal o el propio IGN, pero que el expuesto por Poza sí que era acorde a las dimensiones y separación a la cárvaba.

»Por este motivo se elevan a la oficialidad los argumentos y explicaciones que se acompañan en el presente informe, para que sean tenidos en cuenta con respecto al trabajo realizado "in situ" por el IGN, de forma que si consideran de peso suficiente se pueda corregir la línea de

término entre ambos municipios a favor de los datos que aporta Poza de la Sal para los mojones 6, 7 y 8 (…)".

Una vez acotado el ámbito de la discrepancia y para solventar la misma, debe partirse, como indica en su informe el IGN, del Acta de deslinde de 1911, y de los trabajos de campo asociados a la misma puesto que como indica este informe: "Tras analizar la documentación aportada en este expediente de deslinde y la obrante en el RCC, el IGN entiende que el único documento en base al cual puede fundamentar su propuesta es el Acta de 1911. Es el único documento que tiene por objeto definir la línea límite entre los términos municipales de Poza de la Sal y Padrones de Bureba, está suscrito por ambas partes, y fue levantada por el Instituto Geográfico y Estadístico. Además, la existencia del cuaderno de campo topográfico asociado al Acta permite recuperar la geometría de la línea que define". Esta línea límite jurisdiccional está inscrita en el Registro Central de Cartografía (RCC) del IGN, tal como resulta de la correspondiente hoja registral y esa inscripción toma como título jurídico el Acta de deslinde nº 43115, de 22 de julio de 1911, que viene acompañada por un cuaderno técnico donde se recoge el levantamiento topográfico de la línea límite realizado el 4 de agosto de 1911. Ambos documentos, junto con las planimetrías de los términos municipales, obran en el archivo topográfico del IGN y han sido tenidos en cuenta por este centro directivo para la elaboración de su informe, además de utilizar ortoimágenes de la zona en diferentes épocas y el modelo digital de elevaciones actual para georreferenciar los resultados obtenidos y mostrar la propuesta geométrica del informe. Los informes técnicos elaborados a instancia de ambos Ayuntamientos también parten de los datos que figuran en el acta de 1911 para tratar de localizar e identificar sobre el terreno los vértices o mojones de la línea límite jurisdiccional.

Por otra parte, el IGN ha revisado su propuesta inicial trasladada a los municipios afectados en la reunión de 7 de septiembre de 2023 al constatar, tras realizar los trabajos de replanteo en campo para buscar los elementos descritos como mojones en el Acta de 1911, que " De nuevo en la oficina, se detectó un error grosero entre las estaciones 40 y 41 del cuaderno topográfico que afecta al tramo comprendido entre el mojón M6 (estación 32) y el M7 (estación 47) (entre el M6=32 y el M7=47) que restaba fiabilidad al itinerario en el entorno inmediato de dicho error. Se ha hecho un estudio de visuales en los mojones en los que mayores discrepancias había entre la propuesta de Poza de la Sal, de Padrones de Bureba y la propuesta inicial del IGN (que llamaremos a partir de ahora `propuesta IGN_v1´). Con este

estudio se pretende revisar exhaustivamente todos los datos del Cuaderno de 1911, para emitir esta nueva propuesta del IGN que llamaremos `propuesta IGN_v2´. Este estudio de visuales se hace necesario una vez vista la dificultad de reproducir las condiciones que había en el levantamiento del Cuaderno de 1911, al haber crecido mucho la vegetación".

En consecuencia, partiendo de ese error detectado en el cuaderno de campo, el informe recurre al "estudio de visuales" (detallando la metodología empleada para su realización) para obtener las coordenadas de los mojones afectados en el tramo comprendido entre el mojón M6 y el M7.

En relación con la posición del mojón M6 (estación 32 -debe tenerse en cuenta que el número de mojón no se corresponde con el número de estación del itinerario topográfico-) el informe concluye que la propuesta realizada por Poza de la Sal cumple mejor las visuales que la de Padrones de Bureba porque "en la propuesta de Poza de la Sal sí es posible la visual del 31 al 32 mientras que en la de Padrones de Bureba la orografía del terreno no permite dicha visual por poco". Es por ello que "en la propuesta IGN-v2 se ha optado por un M6 coincidente con la opción presentada por los representantes de Poza de la Sal".

Respecto del mojón M7 (estación 47 del cuaderno) el informe ha considerado fundamental el estudio de visuales, comprobando que desde las coordenadas obtenidas por el IGN se ve la Iglesia de Aguas Cándidas y su Torre. Se rechaza la propuesta realizada por Poza de la Sal porque "Vemos que la visual entre las estaciones 45-46 no es posible, así como entre las 47-48 y 48-49" y tampoco se considera aceptable por el mismo motivo (estudio de visuales) la propuesta de Padrones de Bureba, coincidente con la propuesta inicial del IGN. La propuesta IGN-v2 ha considerado más adecuado, dados los errores del cuaderno en cuanto a la ubicación de las estaciones 40 y 41, reponer este mojón con las medidas desde el mojón posterior (M8, que se corresponde con la estación 53), estableciendo una posición de M7 desde la cual son visibles tanto las dos estaciones anteriores como las dos posteriores concluyendo que "es la posición de entre todas las expuestas, por la que más probablemente pasó el topógrafo en su levantamiento del Cuaderno de 1911 y es la elegida para la propuesta del IGN-v2. Para no extendernos demasiado en las explicaciones técnicas, utilizando este procedimiento se ha seguido revisando el itinerario topográfico en el tramo entre los mojones M7 y M9 y se ha hecho una corrección a una distancia que entra dentro de los posibles errores accidentales debidos a las técnicas topográficas, la accidentada

orografía y los instrumentos de la época. Esta corrección consiste básicamente en recalcular las distancias entre las estaciones 49 y 52, para conseguir visuales más probables desde puntos más dominantes en este tramo del itinerario y para ello acortamos el tramo 49-50 en 25 m. (es una visual de 283 metros que ahora se queda en 258 metros). Con estos ajustes se ha comprobado que el Cuaderno de 1911 llega también muy bien al entorno próximo (3-5 m.) del M8=52 propuesto por Padrones de Bureba, como veremos a continuación".

En cuanto al discutido M8 (estación 53), el informe del IGN indica que en la coordenada que se propone se ha localizado sobre el terreno "una peña con características similares a las descritas en el Acta de 1911 cuya posición procede del cálculo de los datos del Cuaderno de 1911 y de las referencias del Acta, que además verifica su posición con el estudio de visuales del apartado 1.4.3 del presente informe. La línea reconocida en el Acta de 1911 entre los mojones M7 y M8 es la recta que los une. Próximo a la peña elegida (48 m al oeste) hay un montón de piedras grandes con un hito de hormigón en su centro, que es la posición propuesta por la Comisión de Poza de la Sal para este mojón. En el estudio de visuales (1.4.3) se explica que esa posición es improbable, por no decir imposible, que fuera el mojón M8 que levantara el topógrafo que recorrió el itinerario del Cuaderno de 1911. Después de hacer el estudio de la visual desde este mojón a la torre de la Iglesia de Salas de Bureba, se comprueba que es posible verla, si dicha torre tiene más de 11 m. de altura. Sobre el terreno la vegetación no deja hacer esta comprobación". Así pues, el informe del IGN concluye que con la posición elegida "Las dos visuales anteriores y las dos posteriores son posibles. La posición del M8 propuesto por Padrones de Bureba sí es compatible con la que visitó el topógrafo en el levantamiento del Cuaderno de 1911 por lo que es la que se incorpora a la propuesta del IGN-v2". A la vista de lo anterior, se mantiene la propuesta inicial del IGN, coincidente con la del Ayuntamiento de Padrones de Bureba, basándose en los estudios de visuales detallados en la propuesta del IGN-v2.

Por el mismo motivo, se mantiene también esa propuesta inicial en cuanto al M9 (estación 57) precisando la propuesta IGN-v2 que "Analizando la posición de este mojón con la ortofotografía del vuelo americano de 1956 se observa que ha habido una variación en el trazado de dicho camino, encontrándose en la actualidad con un giro hacia el oeste más pronunciado que el que estaba en 1956. Esto ha podido inducir a error al técnico de Poza de la Sal a la hora de ubicar dicho mojón si ha tomado de referencia dicho

camino. Se muestra en el triple gráfico anterior la comparación de las ortofotografías de 1956 y 2017 y en el medio una superposición de ambas en las que se aprecian los dos trazados del camino con las propuestas de Poza de la Sal en azul y la de Padrones de Bureba en amarillo".

En cuanto al resto de mojones, los mojones 2 y 10 son coincidentes en ambas propuestas y en todos ellos, la georreferenciación se ha realizado, tal como expone la propuesta del IGN-v2, a partir de las coordenadas obtenidas teniendo en cuenta los cálculos de los datos contenidos en el cuaderno de 1911 y la descripción del Acta de 1911, localizándose en algunos de los casos en esa ubicación los mojones descritos en la misma (M2, M4, M5, M10, M11) y comprobando cuando ha sido posible la descripción de visuales contenida en el acta.

En definitiva, como expone el informe propuesta de 9 de abril de 2024: "Por todo lo expuesto en los puntos anteriores, el IGN basa su propuesta para este expediente de deslinde en el Acta de 1911 y en su Cuaderno topográfico asociado, cuyos datos han hecho posible el encaje en planimetría y el posterior estudio de visuales del apartado 1.4.3 en altimetría". A continuación, detalla las coordenadas UTM H30 (ETRS89) propuestas para los mojones M2 al M11, junto con su altura ortométrica referida al nivel medio del mar en Alicante, que se han obtenido en campo. Asimismo, la propuesta incluye la asignación de puntos intermedios a la línea de término entre el mojón M5 y el mojón M6 para concretarla geométricamente, obteniendo los mismos de la ortofotografía del PNOA 2020, en el sistema de coordenadas UTM H30 (ETRS89).

Por lo expuesto, este Consejo comparte el criterio de la propuesta de resolución, acorde con la solución determinada en el informe del IGN-v2 y con el criterio técnico del órgano instructor, teniendo en cuenta que las coordenadas propuestas para los mojones M2 al M11 han sido obtenidas a partir de los datos contenidos en los documentos de deslinde registrados en el RCC que datan de 1911, ajustando las coordenadas de partida sobre ortoimágenes de fechas más recientes, procediendo a su posterior replanteo en campo, con localización de los mojones originales en muchos casos y realizando un estudio de visuales para corregir los errores de medición advertidos el cuaderno de campo de 1911. Todo ello con intervención y audiencia de los municipios afectados que no han realizado alegaciones frente al informe propuesta del IGN de 9 de abril de 2024 en el trámite de

audiencia otorgado, formulándose la propuesta de acuerdo por el órgano instructor en base al referido informe.

III
CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede acordar el deslinde en el sentido expresado en la propuesta de acuerdo de la Dirección de Administración Local y fijar las posiciones de los mojones M2 al M11 de la línea jurisdiccional al considerar válida y vigente la línea límite jurisdiccional que se establece en el Acta de 1911 y su cuaderno topográfico anexo, con las coordenadas asignadas a los mojones por el Informe del Instituto Geográfico Nacional de 9 de abril de 2024, así como definir la concreción geométrica de la línea límite jurisdiccional en base a este informe, asignando puntos intermedios, en el sistema de coordenadas UTM H30 (ETRS89), entre el mojón M5 y el mojón M6.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.