

Expediente Núm. 295/2009
Dictamen Núm. 329/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de septiembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 27 de mayo de 2009, examina el expediente relativo al deslinde de los términos municipales de Carreño y Gijón en la explanada de Aboño.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 20 de junio de 2006, los Ayuntamientos de Carreño y Gijón inician un procedimiento de deslinde entre ambos términos municipales en la zona conocida como “explanada de Aboño”. Al no alcanzarse acuerdo sobre el trazado de la línea divisoria, cada una de las respectivas Comisiones constituidas levantó la correspondiente acta de deslinde.

2. Con fecha 23 de junio de 2006, el Ayuntamiento de Gijón remite al Centro de Cartografía Ambiental y Territorial de la Administración del Principado de Asturias el acta de deslinde, junto con una “copia íntegra del expediente tramitado al efecto”. Éste se compone de veintiún documentos, entre ellos, el Acuerdo del Pleno de fecha 11 de noviembre de 2005, de constitución de la Comisión de deslinde.

El acta describe los trabajos realizados por las Comisiones respectivas, reunidas en la Sala de Juntas de la Depuradora de Aboño. Sobre la delimitación controvertida, comienza señalando que “el deslinde más antiguo conocido (...) es el motivado por la discrepancia entre los límites de las parroquias de Poago, Veriña y Jove, pertenecientes al Concejo de Gijón, con las de Prevera y Carrió, del Concejo de Carreño, y resuelta por un Fallo del Sr. José María Rato Argüelles, Consejero Provincial”, en 1852. El acta incorpora una transcripción parcial de dicho documento, que reseña el deslinde en la zona más próxima al mar de la siguiente forma: “que los límites del Concejo de Gijón por la parte de la parroquia de Poago sean el arroyo de Muniello que la divide de la hijuela de Prevera, hasta el río de Poago, y en frente pasado el río se colocó un mojón en el terreno que se llama La Junquera de Veriña y de allí siguiendo línea recta por la cuesta de La Falconera hasta el Cierro que hicieron para plantío común los de Carrió por la parte de arriba en cuyo punto se puso un mojón, y siguiendo dicho Cierro, hasta el otro lado en donde se puso otro mojón a los treinta y cuatro pasos y de allí bajando hasta La Junquera se deja por línea divisoria de las parroquias de Carrió y Veriña, quedando todo lo llano en términos de Carrió y toda la pendiente a Veriña hasta llegar a la misma Junquera y continuando así hasta el término que llaman El Regato de Veriña en donde se colocó otro mojón, y desde allí queda por línea divisoria el río hasta llegar al sitio que llaman entre Veriña y Jove en cuyo punto se puso otro mojón, y desde allí partiendo en línea recta y atravesando La Junquera en cuyo centro se puso otro mojón junto al reguero de Armuño, o sea, del Molino de Ceán, y desde allí hasta llegar al desagüe de otro arroyo próximo a La Barca en cuyo extremo se

puso otro mojón y desde allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar (...), sirviendo igualmente de límites y de línea divisoria desde ahora para en lo sucesivo a los Concejos de Carreño y de Gijón por esta parte". Finaliza señalando que quedan "enterados los Sres. Comisionados y Alcaldes pedáneos (...), firmando este acta por triplicado con el objeto de que un ejemplar se remita al Gobierno de provincia, otro se archive en la Secretaría del Ayuntamiento de Gijón y otro en la de Carreño". La Comisión explica que "no existe documentación gráfica de este deslinde".

A continuación recoge el acta que "el siguiente deslinde del que se tiene constancia data de 12/11/1889", transcribiéndolo en parte. Por lo que se refiere al objeto de la controversia, señala que "los respectivos Ayuntamientos acordaron proceder al deslinde, designando como límite de ambos Concejos el río de Aboño, cuyos terrenos que baña el mar y se denominan La Junquera son de Carreño, quedando enclavadas en Gijón dos casas con sus heredades que se hallan al otro lado de dicho río que pertenecen a Carreño (...). Mojón 1º. En la desembocadura del arroyo de Muniellos y repetido río de Aboño se colocó el primer mojón, siguiendo dicho arroyo hasta encontrar la cañada y lavadero del Pevidal, recorriendo una distancia de seiscientos metros en dirección SO".

La Comisión analiza posteriormente el Acuerdo del Ayuntamiento de Carreño, de fecha 21 de noviembre de 1889, que aprueba un acta de deslinde del siguiente tenor: "tomando desde la desembocadura de la ría de Aboño de Este a Sudoeste y Oeste del arroyo de Moniello quedando a Carreño todos los terrenos que bañan las mareas vivas y las casas de La Falconera a Gijón./ En la terminación del arroyo en el río Aboño se fijó el primer mojón". Destacan los comisionados de Gijón que "es un acta unilateral del Ayuntamiento de Carreño", sobre la base de la cual reclaman "como de Carreño los terrenos de la antigua playa Aboño", y sostienen, al contrario, teniendo en cuenta el acta de deslinde suscrita por ambos Ayuntamientos el 12 de noviembre de ese mismo año, que "es una forma de decir que todo lo que ocupa la ría en marea viva" pertenece a Carreño, exceptuando las casas de La Falconera, para concluir que

“interpretando así esta frase se entiende mejor, porque en el deslinde de 1917 se especifica que el límite entre los dos municipios es el margen este de la ría de Aboño, es decir, todos los terrenos que baña la marea en la ría pertenecen a Carreño”.

Después de citar el deslinde efectuado por el Instituto Geográfico y Catastral el 25 de abril de 1917, el replanteo de la línea límite, realizado el 27 de enero de 1976, y la nueva acta de deslinde promovida por el Principado de Asturias, suscrita el 26 de julio de 1993, concluyen los miembros de la Comisión que “de los deslindes realizados desde 1852 hasta la actualidad queda claro que en ningún momento, desde 1852, ha habido discrepancias en cuanto a los límites de los dos municipios”, y que “está suficientemente demostrado que el límite de ambos municipios es el margen este de la ría de Aboño, hasta el mojón situado en la desembocadura del río Aboño, y desde allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar, quedando para Gijón los terrenos situados al Este de la ría y para Carreño los situados al Oeste, incluida ésta”.

3. El día 21 de julio de 2006, el Ayuntamiento de Carreño remite a la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el acta elaborada por la Comisión de deslinde, junto con un dossier de documentación complementaria integrado por doce documentos. Entre ellos figura el Acuerdo del Pleno, de fecha 29 de septiembre de 2005, de constitución de la citada Comisión, y la Resolución de la Alcaldía, de fecha 30 de enero de 2006, sobre designación de un vecino para su asistencia a los trabajos de la misma.

El acta comienza indicando que “el primer documento existente en los archivos municipales relacionado con el deslinde entre los términos municipales de Carreño y Gijón es un `Acta de deslinde y amojonamiento del término municipal de Carreño, con los de Gozón, Corvera y Gijón, que data de 12-11-1889´, de cuya literalidad se deduce que el río Aboño figura como límite natural entre ambos términos, perteneciendo a Carreño todos los terrenos que bañaba el mar en su desembocadura./ En la documentación recabada, tanto

gráfica como literaria, se constata la inexistencia de amojonamiento y deslinde de la zona situada al NE del primer mojón existente”, que reconoce como “El Bocal”, fijado en 1917. Añade que “la secuencia gráfica histórica que se adjunta, que abarca desde 1879 hasta 1998, muestra la profunda transformación física a la que se ha visto sometida la zona no deslindada, antiguamente ocupada por la playa o arenal de Aboño (...). De acuerdo con el criterio expresado, de pertenencia a Carreño de los terrenos bañados por el mar en la desembocadura del río Aboño, cabría interpretar que dicha pertenencia incluía la parte de la playa o arenal de Aboño situada al NE de la línea de máxima pleamar que aparece representada en el Plano de deslinde de la zona marítimo terrestre de la ría de Aboño confeccionado por la Junta de Obras del Puerto de Gijón el 10 de julio de 1947”, que aportan.

En congruencia con lo anterior -sigue recogiendo el acta-, “y con la literalidad ‘Acta de deslinde y amojonamiento del término municipal de Carreño, con los de Gozón, Corvera y Gijón’ de 1889, pertenecerían a Carreño todos los terrenos que se encuentran sin deslindar y que se sitúan al NE de la línea de deslinde del dominio público marítimo terrestre en la ría de Aboño”.

Finalmente, “el Ayuntamiento de Carreño fija su posición de la siguiente forma: (...) hasta la fecha, el mojón que señala la división entre los términos municipales de los Ayuntamientos de Carreño y Gijón en la zona de la ría de Aboño es el situado en el lugar denominado ‘El Bocal’ (...), en la margen este de la ría de Aboño. No hay más señal ni mojón desde el señalado hasta la costa del Cantábrico (...). En todas las operaciones de deslinde y amojonamiento entre los términos municipales (...) realizadas hasta la fecha siempre se ha tomado como límite Este del Concejo de Carreño la línea hasta donde llegan las mareas vivas en la ribera este de la ría de Aboño, de tal forma que el arenal de Aboño, sito en esa ribera, siempre ha pertenecido al Concejo de Carreño”.

4. Con fecha 12 de septiembre de 2006, el Jefe del Servicio del Centro de Cartografía Ambiental y Territorial de la Consejería de Medio Ambiente,

Ordenación del Territorio e Infraestructuras del Principado de Asturias (en adelante Servicio instructor) remite a la Secretaría General del Instituto Geográfico Nacional (en adelante IGN) el expediente, a fin de que designe “ingeniero o ingenieros” que, en unión de las Comisiones correspondientes, proceda a realizar el deslinde de los términos municipales, según dispone el artículo 18 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

5. Previa citación por parte del Servicio instructor, las Comisiones municipales y los técnicos designados por la Dirección General del IGN se reúnen en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Carreño el día 16 de octubre de 2007. El acta de la reunión recoge que “los representantes de ambos Ayuntamientos exponen (...) los términos de sus pretensiones sobre documentación gráfica existente./ Por parte del Ayuntamiento de Gijón se mantiene que el deslinde existente afecta únicamente a la zona aguas arriba, desde el último mojón ubicado en el sitio denominado `El Bocal´ y no afecta a la zona situada aguas abajo del citado punto./ Por parte del Ayuntamiento de Carreño se sostiene que el deslinde realizado en el año 1889 afecta a la zona aguas abajo desde el mojón señalado en el párrafo anterior”. Finalmente, renunciando a realizar el reconocimiento material de la zona, se acuerda que los Ayuntamientos puedan aportar nueva documentación; en concreto, por los técnicos del IGN “se invita a los Ayuntamientos para que aporten documentación que pueda aclarar el significado del término `La Junquera´”.

Suscriben el acta, además de los técnicos del IGN, los miembros de las Comisiones municipales respectivas.

Con carácter previo a la reunión, el Ayuntamiento de Carreño, mediante Acuerdo del Pleno de fecha 27 de septiembre de 2007, procedió al nombramiento de una nueva Comisión de deslinde, “como consecuencia de la renovación de la Corporación producida tras las últimas elecciones”.

6. Con fecha 31 de octubre de 2008, el Director General del IGN remite a la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda “el informe contemplado en el artículo 24” del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, fechado el día 17 de ese mismo mes.

El informe se estructura en dos apartados denominados “Memoria” y “Documentos”. La memoria contiene la “línea límite propuesta por el IGN” y detalla los antecedentes analizados, entre ellos, unas consideraciones sobre “las propuestas de los Ayuntamientos”. En el apartado relativo a los documentos se incorporan un total de veintidós, entre ellos, una “representación de la propuesta del IGN sobre ortofotografía a escala 1:5.000”.

El IGN considera, con cita de doctrina jurisprudencial y del Consejo de Estado, que “la jurisdicción de los Ayuntamientos se extiende hasta la línea de bajamar escorada, por lo tanto el límite jurisdiccional entre los Ayuntamientos de Gijón y de Carreño tiene que llegar a intersectar dicho límite exterior de la zona marítimo terrestre”, y que “del estudio de los tres documentos fundamentales aportados” al procedimiento (“Resolución de 1852, Acta de deslinde levantada por los Ayuntamientos los días 12 y 13 de noviembre de 1889 y el Acta de deslinde levantada por los Ayuntamientos con la participación del Instituto Geográfico y Estadístico los días 25 y 28 de abril de 1917”) se obtiene la conclusión de que en ninguno de ellos se contempla la “línea de bajamar escorada, quedando, por tanto, sin definir la jurisdicción en la zona situada al Norte de “El Bocal, que es precisamente en la que la Autoridad Portuaria de Gijón ha efectuado los rellenos de la desembocadura de la ría de Aboño”.

A la vista de ello, continua el IGN, los Ayuntamientos “son soberanos para fijar por primera vez sus límites jurisdiccionales” y, al no haberse alcanzado acuerdo, este Instituto elabora una propuesta fundamentada “en los siguientes criterios:/ Entre “El Bocal” y la primitiva línea de bajamar escorada: el eje de la antigua ría (...). Entre la primitiva línea de bajamar escorada y la línea de bajamar escorada actual: el criterio que seguimos (...) es prolongar el

eje de la antigua ría siguiendo la idea intuitiva de que a cada Ayuntamiento le 'debe' corresponder (o es 'razonable' que le corresponda) la jurisdicción sobre aquella porción de los terrenos ganados al mar que se encuentren situados 'frente' a su línea de costa (siempre que sean adyacentes a la misma)".

Sobre las propuestas municipales, señala el IGN que "la pretensión del Ayuntamiento de Gijón de que para el deslinde de los terrenos ganados al mar se dé continuidad, sobre la morfología actual del terreno, al criterio seguido históricamente hasta `El Bocal`, es, más que un derecho, una opción -la más conveniente a sus legítimos intereses- entre otras muchas posibles". Sobre la del Ayuntamiento de Carreño, considera el IGN "que cuando en las descripciones de los deslindes históricos se habla de que la línea límite llega hasta el mar se están refiriendo a la posición definida por `El Bocal, quedando, por consiguiente, el arenal de Aboño, sobre el que se hacen los rellenos, dentro de la zona de indefinición de la jurisdicción, pendiente de deslindar".

7. Con fecha 15 de diciembre de 2008, el Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo remite a las Alcaldías de los respectivos Ayuntamientos una copia del informe emitido por el IGN, otorgándoles un plazo de quince días a efectos de alegaciones.

8. El día 17 de diciembre de 2008, se reúne la Comisión del Ayuntamiento de Carreño y, a la vista del informe emitido por el IGN, acuerda manifestar su "desacuerdo con la afirmación de que la zona no se encuentra deslindada (...), entendiendo que la zona no se encuentra amojonada, pero sí deslindada (...). En todos los documentos aportados por las partes, sin contradicción alguna, se establece que al Concejo de Carreño pertenece toda la superficie de la ría de Aboño, entendiendo por tal la que cubre las máximas mareas vivas, y al de Gijón los terrenos situados a partir de la margen este de la misma".

Igualmente destacan que "en el documento aportado por el Ayuntamiento de Gijón correspondiente al Fallo de 19 de julio de 1852 (...) se

señala, tal y como se concreta en el informe del IGN, que el límite entre ambos municipios es el margen este de la ría de Aboño hasta el mojón situado en la desembocadura del río Aboño y de allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar, quedando para Gijón los terrenos situados al Este de la ría y para Carreño los situados al Oeste, incluida ésta (...). Por tanto, el terreno estaba deslindado y el criterio era el que sostiene Carreño y reconoce Gijón: el límite está en la margen este de la ría, y, por ello, todo el relleno realizado se encuentra en el Concejo de Carreño, al menos hasta la primitiva línea de bajamar escorada. La única oposición de Gijón se funda en querer aplicar ese criterio a la realidad una vez alterada artificialmente por el relleno”.

El acta de la reunión es remitida por la Alcaldía a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, registrándose de entrada el día 29 de diciembre de 2008.

9. Con fecha 18 de diciembre de 2008, la Comisión del Ayuntamiento de Gijón, después de analizar el informe elaborado por el IGN, acuerda “mantener en todos sus términos la posición remitida al (IGN) de considerar la titularidad del Ayuntamiento de Gijón sobre los terrenos sometidos a controversia, por las razones que seguidamente se expresan: (...) esta Comisión entiende que se debería considerar el espíritu del Fallo de 19 de julio de 1852, en el que se concluía que desde el lugar denominado La Barca el límite entre ambos municipios es ‘... y desde allí, aguas corrientes del río Aboño hasta el mar’./ Por otra parte, en todos los deslindes realizados hasta la fecha se ha mantenido que la línea límite entre ambos municipios en la zona de la ría de Aboño es el margen derecho de la misma, siendo correspondientes a Gijón los terrenos que quedan al Este de esta línea y a Carreño los que quedan al Oeste, incluida la ría”. A continuación detalla que durante las sucesivas transformaciones de la zona en conflicto “el Ayuntamiento de Carreño no ha manifestado nunca ninguna disconformidad (...), dando como situación ‘de facto’ que esos terrenos ganados al mar pertenecen al municipio de Gijón”, señalando diversos

antecedentes de licencias de obras y de abono de impuestos en el Ayuntamiento de Gijón. No obstante todo lo anterior, y “con carácter subsidiario, en evitación de litigios y en consecuencia procedimientos judiciales, no deseados, entre ambos concejos, se deja constancia de la disposición a aceptar la propuesta enviada por el (IGN), no coincidente con la posición ni de Gijón ni de Carreño, y que el (IGN) considera sin una base legal precisa, pero respetuosa con los principios de objetividad y racionalidad que predica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial”.

10. Con fecha 9 de febrero de 2009, el IGN remite al Servicio instructor la documentación original que el Ayuntamiento de Carreño envió directamente a dicho Instituto en el trámite de alegaciones. Entre otros, un reportaje fotográfico y un conjunto de planos temáticos, en papel y en soporte informático.

11. Mediante escritos de fecha 13 de febrero de 2009, el Servicio instructor, con el V.º B.º del Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, comunica a los Ayuntamientos implicados la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de 15 días, con vista de la “nueva documentación recibida”.

12. A solicitud del Ayuntamiento de Gijón, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo remite, con fecha 11 de marzo de 2009, a la Secretaria municipal una copia de la documentación que, en el trámite de audiencia, el Ayuntamiento de Carreño había enviado directamente al IGN.

13. Con fecha 19 de marzo de 2009, el Jefe del Centro de Cartografía y un Ingeniero Técnico en Topografía suscriben un informe técnico que, según señalan, limita su análisis a las cuestiones técnicas, “con independencia de las consideraciones jurídicas y de procedimiento relativas al caso”, planteándose

resolver tres cuestiones: el "límite norte del deslinde en vigor", la "validez del criterio del IGN" y la "precisión geométrica de la propuesta del IGN".

Comienza el informe transcribiendo en parte los tres documentos analizados: a) El "Fallo de 19 de junio de 1852 del Consejero Provincial (...): `el límite entre ambos municipios es el margen este de la ría de Aboño hasta el mojón situado en la desembocadura del río Aboño y desde allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar, quedando para Gijón los terrenos situados al Este de la ría y para Carreño los situados al Oeste, incluida ésta´". b) El "Acta de deslinde y amojonamiento del término municipal de Carreño con el de Gijón, de fechas 12 y 13 de noviembre de 1889 (...), designando como límite de ambos Concejos el río de Aboño, cuyos terrenos que baña el mar y se denominan La Junquera son de Carreño, quedando enclavadas en Gijón dos casas con sus heredades que se hallan al otro lado de dicho río que pertenecen a Carreño". c) El Acta de 25 y 28 de abril de 1917. El primer mojón "se halla en el sitio denominado `El Bocal´ y es el batiente NE del puente del ferrocarril de Veriña-Aboño-Musel, y en la margen E de la ría de Aboño y en la costa del Cantábrico. Desde este mojón no se ve ningún punto notable del terreno".

Sobre la determinación del límite norte del deslinde, concluyen los autores del informe que "parece razonable tomar El Bocal como límite norte del deslinde vigente"; respecto a la validez del criterio del IGN, señalan que "desde el Centro de Cartografía se consideran como equilibrados los criterios propuestos", y, en relación con la precisión geométrica de la propuesta, aclaran que se trata de una "simplificación geométrica del criterio adoptado". Finalmente concluyen que, "desde el punto de vista técnico, se da por válida la línea trazada por el IGN" que definen a continuación, acompañando un "trazado dibujado sobre la ortofotografía (...), escala 1:5000".

14. Con fecha 5 de mayo de 2009, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras propone al Consejo de Gobierno la aprobación del deslinde en los términos propuestos por el IGN. Sobre la

competencia, considera que corresponde al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, mediante Acuerdo, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, Reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos del Principado de Asturias.

Sobre el fondo de la cuestión planteada, indica que en materia de deslindes, según reiterada jurisprudencia que cita, “hay que estar, en primer término, a lo que resulte del deslinde más antiguo practicado con el consentimiento de los Ayuntamientos interesados. El Fallo de 19 de julio de 1852, si bien es el documento más antiguo del que se tenga conocimiento, no cumple el requisito del consenso entre partes. Por tanto, el documento conocido que podría llegar a considerarse que goza de ambas prerrogativas (...) resulta ser el Acta de fechas 12 y 13 de noviembre de 1889 (...). Sin embargo, este hecho no resulta determinante para resolver la cuestión suscitada puesto que (...) si se realiza una fiel interpretación tanto de éste como del resto de documentos delimitadores de jurisdicción aportados al expediente por las partes se ha de concluir que ninguno de ellos procedió a fijar los límites jurisdiccionales situados más al Norte de ‘El Bocal’, por lo que existe una indeterminación respecto a en qué jurisdicción se encuentran situados los terrenos ganados al mar”. A falta de acuerdo municipal, continúa señalando más adelante, “es el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma el que debe resolver esta cuestión”, y “no se ha encontrado ningún criterio que resulte más adecuado” para ello “que aquéllos en los que se fundamenta la propuesta del (IGN)”.

Finalmente, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno, “la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 7 de mayo de 2009, (informó) favorablemente el Acuerdo por el que se aprueba el deslinde entre los términos municipales de Carreño y Gijón”.

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de mayo de 2009, registrado de entrada el día 2 de junio siguiente, V. E. solicita al Consejo

Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de deslinde entre los términos municipales de Carreño y Gijón en la explanada de Aboño objeto del expediente núm. MU/05/02, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra p), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra p), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 10 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (en adelante TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, están los Ayuntamientos activamente legitimados para iniciar el procedimiento de deslinde de sus términos municipales.

El Principado de Asturias se encuentra pasivamente legitimado, toda vez que ha de resolver las cuestiones que se susciten entre los diferentes Concejos de la Comunidad Autónoma sobre el deslinde de sus términos municipales.

TERCERA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de deslinde, el artículo 10 del TRRL dispone que las cuestiones que se susciten

serán resueltas por la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe del IGN y dictamen del órgano consultivo superior correspondiente. A su vez, el capítulo II del título I del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (en adelante RPyDT), aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, establece, en su artículo 17, la intervención de una Comisión de deslinde por cada uno de los Ayuntamientos afectados; comisiones que, en caso de disconformidad, habrán de levantar acta por separado y participar en las labores de campo que se realicen por los técnicos designados por el IGN.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de las actas que reflejan los trabajos de cada una de las Comisiones de deslinde y el informe del IGN, habiendo renunciado las antedichas Comisiones a realizar el reconocimiento material de la zona. Finalmente, en aplicación de la legislación general sobre procedimiento administrativo, se sustanció el trámite de audiencia con vista del expediente y se adjuntó al procedimiento la oportuna propuesta de resolución.

En lo que se refiere al órgano competente para resolver la controversia planteada, la propuesta de resolución se inclina por entender que la competencia corresponde al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por aplicación analógica del artículo 15 de la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, Reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos del Principado de Asturias; norma que, por otra parte, exige la forma de decreto, criterio éste del que sin embargo se aparta la propuesta que analizamos. Este Consejo Consultivo no comparte plenamente la argumentación expresada, toda vez que no cabe apreciar la identidad de razón que ha de presidir el empleo de tal regla hermenéutica dispuesta en el artículo 4 del Código Civil. La creación o supresión de concejos, así como la modificación de sus territorios, cuestiones de las que se ocupa la mentada ley, no pueden equipararse, dada su trascendencia general, con la resolución de un conflicto concreto sobre límites, aunque

podiera ser percibido por los Ayuntamientos interesados como de capital importancia.

Procede por ello aplicar las reglas generales sobre competencia de los distintos órganos de la Comunidad Autónoma. En la organización de la Administración del Principado de Asturias, la tramitación de los procedimientos de deslinde entre términos municipales, aunque es ésta una materia genuina del régimen local, en la medida en que concreta el límite del territorio al que alcanza la jurisdicción de un Concejo, se encomienda, al menos en la fase de ejecución y adoptando una perspectiva meramente técnica, a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, que “ejecutará los deslindes de términos municipales” a través del Centro de Cartografía.

Sin embargo, las decisiones atribuidas legalmente a la Comunidad Autónoma para resolver las controversias entre Concejos que susciten los deslindes no están expresamente reservadas a la competencia del Presidente ni del Consejo de Gobierno (artículo 7.1 de la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias, en relación con lo dispuesto en la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.4, de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, respectivamente).

La práctica seguida en el Principado de Asturias es la de aprobar los deslindes entre términos municipales por acuerdo del Consejo de Gobierno, decisión que tiene amparo legal, sin necesidad de interpretaciones analógicas, en el artículo 25.z) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, en relación con el artículo 21.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, ya citadas.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, se trata de resolver la desavenencia planteada entre los Ayuntamientos de Carreño y Gijón sobre los límites de sus respectivos territorios, en la denominada explanada de Aboño. Ambos Ayuntamientos coinciden en delimitar la controversia al espacio que media

entre el lugar denominado "El Bocal", amojonado en 1917 con el número 1, y el mar, y por tanto nuestro dictamen ha de limitarse a la determinación de los límites municipales en dicho espacio, hoy profundamente alterado como consecuencia de la actividad humana desarrollada a lo largo del último siglo.

I. Los términos de la controversia.

El procedimiento se inicia formalmente el día 20 de junio de 2006, sin que las Comisiones de deslinde de los respectivos municipios, reunidas en la Sala de Juntas de la Depuradora de Aboño, alcancen un acuerdo sobre el trazado de la línea divisoria, levantando acta de los trabajos por separado.

La Comisión de Gijón, argumentando sobre los deslindes de 1852, 1889, 1917 y trabajos posteriores, indica que "desde 1852 hasta la actualidad queda claro que en ningún momento, desde 1852, ha habido discrepancias en cuanto a los límites de los dos municipios", y que "está suficientemente demostrado que el límite de ambos municipios es el margen este de la ría de Aboño hasta el mojón situado en la desembocadura del río Aboño y desde allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar, quedando para Gijón los terrenos situados al Este de la ría y para Carreño los situados al Oeste, incluida ésta" (acta de disconformidad de 20 de junio de 2006). Sin embargo, el 16 de octubre de 2007, ante los técnicos designados por el IGN, sostienen que "el deslinde existente afecta únicamente a la zona aguas arriba, desde el último mojón ubicado en (...) `El Bocal´ y no afecta a la zona situada aguas abajo del citado punto". Por último, en el trámite de alegaciones, la Comisión "entiende que se debería considerar el espíritu del Fallo de 19 de julio de 1852, en el que se concluía que desde el lugar denominado La Barca el límite entre ambos municipios es (...) aguas corrientes del río Aboño hasta el mar". De forma subsidiaria, se avendría a aceptar la propuesta del IGN, "en evitación de litigios".

Por su parte, la Comisión de Carreño, en el acta de disconformidad, comienza por reconocer que el primer deslinde existente "data de 12-11-1889"

y que “se constata la inexistencia de amojonamiento y deslinde de la zona situada al NE del primer mojón existente”, que reconoce como “El Bocal”, fijado en 1917. Después de reiterar la misma conclusión (“hasta la fecha el mojón que señala la división entre los términos municipales (...) es el situado en el lugar denominado ‘El Bocal’ (...). No hay más señal ni mojón desde el señalado hasta la costa del Cantábrico”, fija su posición afirmando que “siempre se ha tomado como límite Este del Concejo de Carreño la línea hasta donde llegan las mareas vivas en la ribera este de la ría de Aboño, de tal forma que el arenal de Aboño sito en esa ribera siempre ha pertenecido al Concejo de Carreño”. Sin embargo, el 16 de octubre de 2007, reunida con la Comisión de Gijón y los técnicos del IGN, sostiene que “el deslinde realizado en el año 1889 afecta a la zona aguas abajo desde el mojón señalado en el párrafo anterior” (en referencia a El Bocal). Finalmente, en el trámite de alegaciones, la Comisión de Carreño manifiesta mostrarse en “desacuerdo con la afirmación (realizada por el IGN) de que la zona no se encuentra deslindada”; destaca que “en el documento aportado por el Ayuntamiento de Gijón (deslinde de 1852) (...) se señala (...) que ‘el límite entre ambos municipios es el margen este de la ría de Aboño hasta el mojón situado en la desembocadura del río de Aboño y de allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar, quedando para Gijón los terrenos situados al Este de la ría y para Carreño los situados al Oeste, incluida ésta’”, y que, “por tanto, el terreno estaba deslindado y el criterio era el que sostiene Carreño y reconoce Gijón: el límite está en la margen este de la ría, y, por ello, todo el relleno realizado se encuentre en el Concejo de Carreño, al menos hasta la primitiva línea de bajamar escorada”.

II. La propuesta del Instituto Geográfico Nacional.

Sobre la base de tales planteamientos, y analizando la documentación incorporada por los respectivos Ayuntamientos, el IGN elabora una propuesta con fecha 17 de octubre de 2007. Considera que los “documentos fundamentales” son la “Resolución de 1852” y los Actos de deslinde de 1889 y

1917, y concluye que en ninguno de tales documentos se contempla la “línea de bajamar escorada, quedando por tanto sin definir la jurisdicción en la zona situada al Norte de ‘El Bocal’, que es precisamente en la que la Autoridad Portuaria de Gijón ha efectuado los rellenos en la desembocadura de la ría de Aboño”. A la vista de ello, señala que los Ayuntamientos “son soberanos para fijar por primera vez sus límites jurisdiccionales” y que, a falta de acuerdo, se propone “una decisión sin una base legal precisa pero que, se ha procurado, sea respetuosa con los principios de objetividad, de racionalidad y, según establece el artículo 1.3 del (RPyDT), de continuidad de los territorios que forman los términos municipales”. La propuesta utiliza “el eje de la antigua ría” hasta la primitiva línea de bajamar escorada, y desde ésta hasta la actual, prolongando “el eje de la antigua ría siguiendo la idea intuitiva de que a cada Ayuntamiento le ‘debe’ corresponder (...) la jurisdicción sobre aquella porción de los terrenos ganados al mar que se encuentran situados ‘frente’ a su línea de costa”.

III. El criterio del Consejo Consultivo.

Nuestra función consultiva, según la doctrina reiterada del Consejo de Estado, a la que este Consejo se adhiere, se orienta más a la garantía de la legalidad formal que a la delimitación material propiamente dicha, función ésta más propia de la competencia técnica. No obstante, hemos de examinar igualmente la solución adoptada, analizando la “regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos, a la luz de las divergencias entre los Municipios” (Dictamen del Consejo de Estado 1245/1993, de 9 de diciembre).

A tales efectos, resulta necesario que comencemos recogiendo, como hace la propuesta de resolución, la doctrina del Tribunal Supremo, constantemente reproducida a lo largo del tiempo, hasta el punto de que su cita ha devenido común, pero indispensable, y que se puede resumir, en palabras de la propia Sala, del siguiente modo: “es reiterada la jurisprudencia

de esta Sala en la que se proclama que en los expedientes (de) deslinde ha de atenderse con preferencia a lo que resulta de deslindes anteriores practicados de conformidad con los Municipios interesados, y a falta de ellos, a los documentos que aun no siendo de deslinde expresen de un modo preciso la situación de los terrenos cuestionados, ateniéndose, finalmente a las circunstancias de las fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso y a las demás pruebas que contribuyan a formar juicio sobre el asunto y de las que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho” (Sentencia de 9 mayo de 1979, Sala de lo Contencioso-Administrativo); doctrina que, también de modo constante, ha sido acogida por el Consejo de Estado.

Por tanto, la primera cuestión a resolver consistirá en determinar si la zona en conflicto se encuentra o no previamente deslindada. Como hemos dejado expuesto, los dos Ayuntamientos, y consecuentemente el IGN, se refieren a tres documentos fundamentales: un Fallo arbitral de 1852; un Acta de deslinde suscrita por los representantes de los dos Ayuntamientos en 1889, y un Acta de 1917 “de la operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes”, levantada por técnicos del Instituto Geográfico y Estadístico, con presencia de un representante de cada uno de los municipios, con la finalidad de “dar cumplimiento a lo que dispone la ley para la publicación del Mapa de treinta de septiembre de mil ochocientos setenta y la de veintitrés de marzo de mil novecientos seis, sobre formación del catastro parcelario de España”.

El Fallo arbitral de 19 de junio de 1852 precisa en sus antecedentes que se realiza por un “comisionado” nombrado por el Gobernador de la Provincia “de común acuerdo de ambos Ayuntamientos”. Desde un punto de vista material, el fallo recoge algunas precisiones sobre los límites que resultan útiles a efectos de resolver la discordia que analizamos, sin que resulte ahora necesario analizar los efectos jurídicos del mismo, en esencia su carácter vinculante.

En este sentido, lo primero que comprobamos es que el árbitro, reunido con los comisionados municipales en “La Barca del Río de Aboño”, comienza la descripción de los límites en el fondo de la ría, en el “arroyo de Muniello”, para descender por el río de Aboño en dirección hacia el mar. En esa zona, insistimos, la más alejada del mar, aflora la existencia de un conflicto entre los vecinos de Veriña y los de Carrió (márgenes este y oeste, Gijón y Carreño, respectivamente) por el aprovechamiento de La “Junquera de Veriña” y “el Cierro, que hicieron para plantío común los de Carrió”. No podemos nosotros desentrañar, ni resulta necesario, el amojonamiento practicado, pero lo que parece indudable es que, bajando en dirección al mar, el límite se fija, en un tramo muy determinado (desde “el Regato de Veriña” hasta el “sitio que llaman entre Veriña y Jove”), por el río de Aboño. Desde allí se procede a deslindar y amojonar, de modo muy preciso, otra “Junquera”, hasta hacer llegar la línea divisoria a un “arroyo próximo a La Barca”, definiendo en adelante la línea límite como “aguas corrientes del río Aboño hasta el mar”. En resumen, en 1852 el río de Aboño marca el límite de los territorios municipales, con las dos excepciones señaladas, sitas: una, al inicio de los trabajos, en la zona del arroyo de Muniello, y otra, más al norte, una vez atravesada la zona de La Junquera, en las inmediaciones de “La Barca”.

Entre la documentación aportada por el Ayuntamiento de Carreño figura un plano, datado en 1899, de un proyecto de ferrocarril al puerto de El Musel (folio 21), en el que se distingue el topónimo “Muniellos” junto a un río o arroyo que desemboca en la zona más al sur de la ría. Por otra parte, el mismo Ayuntamiento presentó diversa documentación histórica de la que se deduce que “La Barca” se encontraría aproximadamente a la altura de “Les Cabañes”, lugar por el que se accedía “al paso en barca del río”, según cita recogida de los Diarios de Jovellanos (folio 736 de dicha documentación).

También figuran entre la documentación incorporada al expediente dos planos de los términos municipales elaborados por el Instituto Geográfico y Catastral en 1936 (folios 541 y 543). En el relativo a Carreño se advierte el

topónimo “La Junquera” en la margen oeste de la ría, frente al núcleo de “Las Cabañas”, señalado en el correspondiente a Gijón. Se encuentra esa Junquera en el tramo medio-bajo de la ría, representada gráficamente del mismo modo (en verde) que la propia ría y el mar, lo que nos permite considerar que se trataba de una zona bañada o inundada por las mareas; zona que en el mapa topográfico aportado por Gijón, que data del año 1966 (folios 416 y 417), se observa también con claridad, aunque en ese momento aparece ya aislada de la ría por el ferrocarril construido en la margen oeste.

El objeto de nuestro análisis se contrae a la determinación de los límites en la zona baja de la ría, la que los Ayuntamientos están de acuerdo en situar al Norte del mojón n.º 1 fijado en 1917. Ahora bien, las deducciones anteriores, aun limitadas y acaso imprecisas, alcanzan de modo objetivo a poner de manifiesto que en 1852 se consideró el río de Aboño como límite territorial, al menos en su zona baja, en la más cercana al mar, a partir del lugar denominado “La Barca” (“desde allí aguas corrientes del río Aboño hasta el mar”).

El examen del segundo documento, el Acta de deslinde y amojonamiento del término municipal de Carreño, con los de Gozón, Corvera y Gijón, de 1889, nos conduce a una conclusión similar. En efecto, las respectivas Comisiones comienzan los trabajos con una declaración general, “designando como límite de ambos Concejos el río de Aboño”, y enunciando dos excepciones o precisiones: que los “terrenos que baña el mar y se denominan La Junquera son de Carreño”, y que quedan “enclavadas en Gijón dos casas (...) que se hallan al otro lado de dicho río que pertenecían -así figura en el acta manuscrita, folio 582 del expediente, aunque en las alegaciones de uno de los Ayuntamientos el término se transcribe como pertenecen- a Carreño” (el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Carreño el 21 de noviembre de 1889 nos permite situar esas casas, que se consideran de Gijón, en el lugar denominado “La Falconera”). Después de efectuar esa declaración general, los miembros de las Comisiones continúan sus trabajos señalando el primer mojón

“en la embocadura (según el término que figura en el acta manuscrita, folio 582, aunque se transcriba en alguna alegación como `desembocadura de la ría de Aboño´) del arroyo de Muniellos y repetido río de Aboño”, continuando el recorrido hacia el Sudoeste, hasta el “lavadero del Pevidal” (en el plano ya citado obrante al folio 541 se representa un “lavadero del Pedibal” al Sudoeste de “Muniello” y “La Falconera”). Desde ese punto, los trabajos de deslinde continúan en la misma dirección, al igual que en 1852, sin realizar más presiones sobre la zona de la ría.

En consecuencia, el análisis de la delimitación aprobada por ambos Ayuntamientos en 1889 permite concluir que el límite se estableció, con carácter general, en el río Aboño, con dos excepciones. Por lo que importa al objeto de nuestro dictamen, dejando de lado la zona de “La Falconera”, el Acta de 1889 se refiere también, como el Fallo de 1852, a la zona denominada “La Junquera”, que se define en aquel momento como “terrenos que baña el mar”, y estableciendo que tales terrenos “son de Carreño”. Una vez traspasada esa Junquera en dirección al mar, el criterio general de delimitación fijado en el acta es, sin duda alguna, “el río de Aboño”, que se erige, como ya hemos visto, en frontera general entre los concejos.

En resumen, las dos delimitaciones analizadas resultan ser sustancialmente coincidentes en sus líneas generales, al establecer el límite municipal en el río Aboño, sin otra precisión -márgenes, línea media o línea de vaguada-, con dos excepciones, que, grosso modo, cabe situar, una, en la zona alta (Muniello, La Falconera, Cierro de Carrió y La Junquera de Veriña), y otra, en la zona media-baja (La Junquera, La Barca, Les Cabañes), según los datos y topónimos que hemos dejado expuestos, extraídos de la documentación aportada al procedimiento.

De todo ello hemos de concluir que en la zona objeto de controversia existe, al menos, un deslinde aceptado por los dos Ayuntamientos, el que recoge el acta de 1889, que determina la frontera en el río de Aboño, con la excepción o precisión de que “La Junquera”, en su totalidad, pertenece a

Carreño. Este deslinde resulta coincidente en lo sustancial con el arbitraje de 1852, que igualmente fija la frontera en dicho tramo en las “aguas corrientes del río de Aboño hasta el mar”. En consecuencia, atendiendo al exclusivo interés que nos concierne, resulta innecesario ahondar en la naturaleza jurídica de este último documento, dado que, aun en la hipótesis de que careciese de fuerza vinculante para las partes, en nada alteraría la conclusión que hemos alcanzado.

Resta por examinar el último de los documentos barajados por las partes, el Acta de 1917. Ya hemos mencionado que tal acta recoge una operación de delimitación realizada con la finalidad primaria de levantar un determinado mapa y un catastro parcelario, no de deslindar los términos municipales. Por tanto, según la gradación de fuentes que la jurisprudencia señala con reiteración, este documento se encontraría en un escalón inferior, al que no debemos acudir si existe deslinde *stricto sensu* aprobado por los Ayuntamientos, aunque sí podría tener valor interpretativo.

Resulta evidente que en 1917 los técnicos del Instituto Geográfico y Estadístico, al contrario que en las dos ocasiones anteriores, comenzaron su labor de amojonamiento por la zona denominada “El Bocal”, cercana a la desembocadura del río, fijando en la misma el mojón n.º 1, cuando en las operaciones de deslinde más antiguas este primer mojón se había situado en la zona sur, en la “embocadura” del arroyo de Muniello y el río de Aboño. Nada tiene que ver, por tanto, esta operación técnica con el deslinde de 1889, y por ello poco puede aportar a la interpretación de la zona discutida; en todo caso nos permite constatar que en los trabajos realizados en 1917, tal vez por considerar que dicho mojón se encontraba ya “en la costa del Cantábrico”, no se hizo precisión alguna sobre el último tramo del río.

IV. Conclusión.

En definitiva, este Consejo Consultivo considera que para la delimitación de la zona en conflicto debe acudirse al más antiguo de los deslindes existentes

practicado de conformidad con los Municipios interesados, condición que a nuestro juicio cumple el efectuado en 1889, que fija como límite de ambos Concejos (con las excepciones ya analizadas) el río de Aboño, sin más precisiones. Por ello, circunscrita la controversia al tramo final del río, no apreciamos, según los diferentes datos que obran incorporados al expediente, que la zona en discordia se encuentre incluida dentro de alguna de las excepciones mencionadas (singularmente dentro de la denominada “La Junquera”), por lo que debe aplicarse el criterio general de deslinde hasta donde resulta necesario, es decir, hasta la línea de bajamar escorada.

Puesto que sobre la zona conflictiva se han desarrollado obras que alteran de forma sustancial su morfología, ganando terrenos sobre lo que antes era el mar, para la delimitación resulta razonable reconstruir idealmente el antiguo cauce del río Aboño, desde “El Bocal” hasta la antigua línea de bajamar escorada, y fijar por su línea media el límite entre los dos Concejos, siguiendo fielmente los criterios del acta de 1889. Siendo ello así, nuestro criterio resulta coincidente, en su plasmación física, con el sostenido por el IGN, y que se asume en la propuesta de la Administración consultante, si bien partiendo de una premisa distinta a la de éstos, en el sentido de que estimamos que sí existe un deslinde vigente que delimita esa zona, aunque el paso del tiempo y la actividad humana lo hayan oscurecido. Establecida la línea hasta dicho punto, nada hemos de objetar a la solución que se plantea en la propuesta de resolución entre las dos líneas de bajamar escorada (la antigua y la actual, en los terrenos ganados al mar), dado que no cabe aplicar, sobre terrenos que surgen por la acción del hombre, ninguno de los criterios señalados por el Tribunal Supremo; ni tampoco a que la línea media del río (el deslinde entre los términos municipales) se simplifique gráficamente, sin merma de las superficies respectivas, tal y como igualmente se propone.

Finalmente, una vez aprobado el deslinde, se ha de dar conocimiento al Registro de Entidades Locales de la Administración del Estado.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede aprobar el deslinde propuesto entre los términos municipales de Carreño y Gijón en la explanada de Aboño.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.