

Expediente Núm. 210/2010
Dictamen Núm. 208/2010

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 30 de septiembre de 2010, 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 15 de julio de 2010, examina el expediente relativo a la determinación de la línea límite de los términos municipales de Grandas de Salime y San Martín de Oscos entre los mojones números 5 y 12.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 27 de febrero de 2006, las Comisiones de deslinde de los Concejos de San Martín de Oscos y de Grandas de Salime se reúnen en el Salón de Actos de este último Ayuntamiento al objeto de determinar la línea límite jurisdiccional “en la zona del pueblo de Villarquille, partiendo del reconocimiento del Acta de Deslinde y Amojonamiento de 28 de octubre de 1889”. Al no alcanzarse acuerdo sobre el trazado de la línea divisoria, cada una de las respectivas Comisiones constituidas levantó la correspondiente acta de deslinde.

Como antecedentes, se documentan varios intentos de alcanzar acuerdo por parte de los Ayuntamientos afectados, y escritos dirigidos a la Administración Autonómica solicitando asistencia técnica para precisar la línea divisoria de los términos municipales.

2. Iniciado así el procedimiento para la determinación de la línea límite jurisdiccional, con fecha 21 de noviembre de 2006 el Jefe del Servicio del Centro de Cartografía Ambiental y Territorial de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (en adelante Servicio instructor) remite al Director General del Instituto Geográfico Nacional (en adelante IGN) las actas de disconformidad levantadas por las Comisiones de deslinde, solicitando que, “a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18 del (...) Real Decreto 1690/1986”, se proceda a la designación del ingeniero o ingenieros que deban realizar sobre el terreno el deslinde de los términos municipales.

3. Previa citación por parte del Servicio instructor, las Comisiones municipales y los técnicos designados por la Dirección General del IGN se reúnen en el Ayuntamiento de San Marín de Oscos el día 30 de octubre de 2007, sin alcanzar un acuerdo sobre la línea cuestionada.

Los representantes del IGN solicitan que los Ayuntamientos, a través de la Administración autonómica, remitan la documentación que estimen oportuna en defensa de sus respectivas posturas, “así como su propuesta de deslinde en un plano escala 1:5.000.

4. El día 9 de noviembre de 2007, el Alcalde del Ayuntamiento de Grandas de Salime remite a la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda de la Administración del Principado de Asturias un informe de la Oficina Técnica municipal sobre la línea en cuestión, junto con la documentación obrante en el Ayuntamiento, entre ella: a) “Acta de deslinde y Amojonamiento (...) de 28 de octubre de 1889”. b) “Trabajos topográficos del Instituto Geográfico y Catastral,

año de 1949". c) "Plano del Monte del pueblo de 'Vitos´", y d) "Plano General Parcelario de los Montes de Trasmonte".

5. El día 5 de diciembre de 2007, el Alcalde del Ayuntamiento de San Martín de Oscos remite a la Consejería citada unas "anotaciones sobre propuesta de deslinde", suscritas por la Alcaldía con esa misma fecha; fotografías de la zona y una representación gráfica de la línea defendida sobre un plano a escala 1.5000. Las notas de la Alcaldía señalan que la propuesta se realiza "según la interpretación dada (...) al Acta de Deslinde y amojonamiento de Términos entre Grandas de Salime y San Martín de Oscos de 29 de agosto de 1940".

6. Con fecha 13 de julio de 2009, el Director General del IGN remite a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras "el informe contemplado en el artículo 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales".

El informe se estructura en dos apartados, denominados, respectivamente, "Memoria" y "Documentos". En el de "Memoria" se enuncia la "línea límite propuesta por el IGN", se detallan los antecedentes analizados y se efectúan unas consideraciones sobre las "propuestas de los Ayuntamientos". En el apartado relativo a los documentos se incorporan un total de diez, el último de ellos una "ortofotografía con línea límite propuesta a escala 1.5000".

Después de señalar la documentación analizada y las propuestas de los respectivos Ayuntamientos, indica el IGN que "el acta que refleja la voluntad de los dos Ayuntamientos respecto al lugar por donde debe discurrir la línea límite, es la suscrita por ambas corporaciones el año 1889, y presentada por Grandas de Salime./ El Acta citada por San Martín de Oscos (...) no puede ser valorada, en primer lugar por no disponer de ella y en segundo lugar porque en todo caso sería posterior a la presentada por Grandas de Salime".

En atención a lo expuesto, realiza una descripción de "los mojones que deben constituir la línea límite y la que debe ser la línea límite entre cada dos mojones consecutivos", para el tramo comprendido entre los mojones números

5 a 13, destacando el IGN que la mayor discrepancia entre las propuestas municipales se produce en la ubicación del mojón número 12, “conocido como Pruida de la Coba”. Para la ubicación concreta de los números 11 y 12, el IGN utiliza el “Plano General Parcelario de los Montes de Trasmonte” del año 1964, aportado por el Ayuntamiento de Grandas de Salime.

Concluye el informe con una propuesta de línea límite para el tramo comprendido entre los mojones 5 a 13, especificándose sus coordenadas y representándola gráficamente, junto con las líneas propuestas por los Ayuntamientos (documento 2.10).

7. Con fecha 27 de octubre de 2009, un Ingeniero Técnico de Topografía, con el V.º B.º del Jefe del Servicio instructor, emite informe sobre la línea propuesta por el IGN, suscribiendo en sus mismos términos la línea definida por dicho Instituto. Con esa misma fecha, se emite un “informe jurídico (...), previo al trámite de audiencia”, sobre el procedimiento instruido, proponiendo la aprobación de la línea límite propuesta por el IGN e informada por el Centro de Cartografía del Principado de Asturias.

8. Con fecha 27 de octubre de 2009, el Jefe del Servicio instructor 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, plazo posteriormente ampliado, de oficio, en siete días hábiles.

9. El día 24 de noviembre de 2009, el Alcalde del Ayuntamiento de Grandas de Salime remite el acuerdo adoptado por el Pleno municipal, en sesión del día 19 de ese mismo mes, proponiendo, como alegación al informe del IGN, una modificación de la línea entre los mojones 5 y 6 “para que las viviendas queden todas incluidas en el Núcleo Rural de Villarquille, y que éste a su vez, se incluya íntegro al Municipio de San Martín de Oscos”.

10. Mediante escrito de 24 de noviembre de 2009, el Alcalde del Ayuntamiento de San Martín de Oscos reitera, respecto a la línea entre los mojones 5 y 6, la misma propuesta planteada por Grandas de Salime, manifestando expresamente su conformidad con lo propuesto por el IGN “en todos los demás puntos”.

11. Previos los actos de instrucción internos que constan en el expediente, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras propone, con fecha 2 de junio de 2010, la aprobación del “reconocimiento de los mojones quinto a duodécimo” en los términos propuestos por el IGN.

Sobre la competencia para aprobar la determinación de la línea, razona la propuesta que corresponde hacerlo al Consejo de Gobierno por Acuerdo, en virtud de lo dispuesto “en el artículo 25.z) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, en relación con el artículo 21.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias”.

Respecto al 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 de deslindes anteriores practicados de conformidad con los Municipios interesados”, concluyendo que “el Acta de Deslinde de 28 de octubre de 1889 es el documento jurisdiccional más antiguo de entre los existentes conocido, habiendo sido practicado de conformidad con los Municipios interesados”, considerando que los criterios aplicados por el IGN para la ubicación de los mojones “cumplen con el requerido rigor técnico y están suficientemente justificados, resultando además coherentes”.

Sobre la propuesta coincidente de modificación de la línea entre los mojones 5 y 6 que presentan los dos Ayuntamientos, se razona que no cabe confundir los actos de deslinde con los de segregación de terrenos municipales, dado que en los procedimientos de deslinde no es posible efectuar una alteración de los términos municipales.

Finalmente, según certifica la Jefa del Secretariado del Gobierno, “la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 10 de junio de 2010, ha informado favorablemente el Acuerdo por el que se aprueba el reconocimiento de los mojones quinto a decimosegundo de la línea de término jurisdiccional entre los Concejos de Grandas de Salime y San Martín de Oscos”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de julio de 2010, registrado de entrada el día 22 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de deslinde de los términos municipales de Grandas de Salime y San Martín de Oscos entre los mojones números 5 y 12 (aunque, por error, la solicitud dice “6 y 10”) de la línea límite jurisdiccional en vigor entre ambos Concejos, objeto del expediente núm. de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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 de aquella. A su vez, el capítulo II del título I del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, 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 la participación de cada una de las Comisiones de deslinde, y el informe del IGN. Finalmente, de acuerdo con lo establecido en la legislación general sobre procedimiento administrativo, se sustanció el trámite de audiencia con vista del expediente y se formuló la oportuna propuesta de resolución.

No obstante, hemos de llamar la atención sobre el trámite de audiencia practicado, dado que el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, determina que el trámite de audiencia y vista del expediente habrá de realizarse una vez "instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución". En el supuesto

que analizamos, el trámite se ventiló una vez elaborado el informe técnico del IGN, pero antes de que los propios servicios autonómicos elaborasen el suyo. Sin embargo, dado que son coincidentes en todos sus puntos, no se ha causado indefensión en este supuesto concreto.

En lo que se refiere a la motivación que realiza la propuesta de resolución sobre el órgano competente para resolver la controversia planteada en la que se expone el cambio de criterio de la Consejería al respecto, y si se optara finalmente por conservar el párrafo en su redacción actual, en lugar de simplificarlo con la referencia escueta al artículo 25.z) de la Ley del Principado 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno, en relación con el artículo 21.2 de la 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, han de corregirse dos errores materiales. En el primero se incurre al citar de forma incompleta, en el fundamento jurídico segundo, el régimen de la aprobación de las alteraciones de términos municipales, con olvido de que, si bien el artículo 15 de la Ley del Principado de Asturias 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la Demarcación Territorial de Concejos, exige la forma de Decreto para resolver los procedimientos ordinarios cuando el acuerdo del Consejo de Gobierno “sea favorable a la modificación instada”, la misma norma exige una Ley en los procedimientos especiales (artículos 16 y 17).

En el segundo, reiterado a lo largo del texto, se incurre al citar incorrectamente las Leyes aprobadas por la Comunidad Autónoma, olvidando anteponer a su número la expresión “del Principado de Asturias”.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, se trata de concretar la línea límite entre los Concejos de Grandas de Salime y San Martín de Oscos, en las inmediaciones del núcleo de Villarquille, considerándose por los dos Ayuntamientos, en sus respectivas propuestas gráficas, que abarca el tramo de línea del término comprendido entre los mojones quinto (pórtico de la ermita de Los Remedios) y decimotercero (Mestas de Castromior). Sin embargo, lo cierto es que el mojón decimotercero -que el IGN incluye en su propuesta- resulta ser

un trifinio, un punto en el que convergen tres términos municipales, común también al Concejo de Santa Eulalia de Oscos, por lo que no resulta posible su inclusión, al no haberse citado, como resultaría exigible, a la Comisión de deslinde respectiva. Sea por la razón que fuere, y aunque no se explica el cambio de criterio inicial, la propuesta de resolución, acertadamente, limita su pronunciamiento al tramo comprendido entre los mojones 5 a 12, y así debe mantenerse.

I. Los términos de la controversia.

Lo que inicialmente se tramita como una solicitud de asistencia técnica dirigida a los servicios de la Administración autonómica, termina dando lugar a un expediente de recuperación de la línea límite, como se dijo, en las inmediaciones del núcleo de Villarquille.

Con anterioridad al planteamiento formal de la controversia, el Ayuntamiento de San Martín de Oscos suscitó la posible extralimitación del Ayuntamiento vecino en un aprovechamiento forestal, interpretando una documentación obtenida del Principado de Asturias, en concreto un Cuaderno de Campo del Instituto Geográfico y Catastral suscrito en julio de 1948, y que aparece archivado el 18 de junio de 1949. Sin embargo, en dicho Cuaderno se indica expresamente que la línea que se traza entre esos Concejos “es provisional”. En la reunión de las Comisiones de deslinde, el Ayuntamiento modificó su criterio planteando una solución gráfica en función, según señala, de un Acta de “29 de agosto de 1940” que no aporta -y que el IGN tampoco encuentra en sus archivos-. Finalmente, la Corporación descartó tal solución técnica, razonando que, en cualquier caso, es decir, aún localizándose, sería posterior al Acta aportada por Grandas de Salime de 1889 y por tanto no podría utilizarse como punto de partida.

Por parte del Ayuntamiento de Grandas de Salime se acepta igualmente, como punto de partida el Acta de 1889, aunque la solución gráfica que plantea para la determinación de los mojones difiere sustancialmente de la de San

Martín de en la ubicación de un mojón, el número 12, con diferencias menores en otros puntos.

En definitiva, lo que reflejan los acuerdos municipales incorporados al procedimiento es que ambos Ayuntamientos están de acuerdo en que ha de fijarse la línea “teniendo como base el Acta de Deslinde y Amojonamiento de 28 de octubre de 1889”, y así se recoge en la “conclusión” del acta conjunta de las Comisiones de deslinde, de fecha 27 de febrero de 2006. Por ello, cabe suponer que la variación de la posición sucesivamente defendida por el Ayuntamiento de San Martín de Oscos se debe a que, razonablemente, intentó utilizar otros documentos técnicos (tal vez con cita errónea de su fecha) para intentar plasmar sobre el terreno -es decir, reconocer- el deslinde establecido en el Acta de 1889, deslinde que, como acabamos de señalar, nunca cuestionó.

II. La propuesta del Instituto Geográfico Nacional.

El IGN considera que el deslinde entre ambos Concejos es el que se formaliza en el Acta de 28 de octubre de 1889, realizando la recuperación de la línea “entre la ermita de Los Remedios (Mojón 5) y el mojón 13 de tres términos, común con Santa Eulalia de Oscos, según la numeración de la mencionada acta”.

En función del estudio de documentación complementaria (fundamentalmente del “Plano General Parcelario de los Montes de Trasmonte” del año 1964) y de los correspondientes trabajos de campo, el IGN elabora una propuesta de ubicación de los mojones y de línea límite entre ellos que es aceptada en todos sus términos por las dos Corporaciones afectadas, salvo en lo que se refiere a la propuesta conjunta, ya señalada, de variar la línea entre los mojones 5 y 6 para que el núcleo de Villarquille no quede dividido por el límite entre Concejos.

III. El criterio del Consejo Consultivo.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, nuestra función consultiva 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 la doctrina del Tribunal Supremo, constantemente reproducida a lo largo del tiempo, hasta el punto de que su cita ha devenido lugar 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, acoge el Consejo de Estado.

A la vista de todo ello, consideramos que el deslinde entre los respectivos términos municipales es el que determina el Acta de 28 de octubre de 1889, por lo que los trabajos deben limitarse, como efectivamente se contraen, al reconocimiento de los mojones y de la línea allí fijados.

No habiéndose planteado ninguna controversia sobre el resultado final de los trabajos del IGN, ni por los Ayuntamientos concernidos, ni por los Servicios autonómicos, ninguna consideración hemos de realizar nosotros, dada la especialización, objetividad y rigor técnico que tradicionalmente se reconoce a los mismos.

En definitiva, debe aprobarse la descripción de la línea límite sobre la base de los puntos fijados por el IGN, asumidos por los técnicos autonómicos y

en la correspondiente propuesta de resolución, si bien deberá circunscribirse el alcance del pronunciamiento a la fijación de la línea jurisdiccional entre los mojones números 5 a 12, tal y como se contempla en la propuesta de resolución que analizamos.

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 reconocimiento de los mojones quinto a decimosegundo y de la línea límite jurisdiccional correspondiente, entre los Concejos de Grandas de Salime y San Martín de Oscos.”

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.