

Expediente Núm. 99/2012
Dictamen Núm. 147/2012

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 17 de mayo de 2012, 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 esa Presidencia de 24 de abril de 2012, examina el expediente relativo al “reconocimiento de la línea de término entre los concejos de Quirós y Teverga”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 12 de mayo de 2008, las Comisiones de deslinde de los concejos de Quirós y Teverga se reúnen en el Puerto de Ventana para realizar “las operaciones de apeo” entre los respectivos términos municipales. Al no alcanzarse acuerdo sobre el trazado de la línea divisoria, cada una de las Comisiones constituidas levantó la correspondiente acta de deslinde.

En efecto, recoge el Acta elaborada por la Comisión de deslinde de Teverga que los representantes del Ayuntamiento de Quirós “no reconocen

ningún mojón de acuerdo con la Comisión de Teverga y abandonan las operaciones de apeo”. La Comisión de Teverga procede a reconocer la “línea de término” los días 12 y 24 de mayo de 2008, para lo cual “asume en su integridad el recorrido que figura en los mapas del Instituto Geográfico Nacional, que se basa en el Acta de deslinde de 1968 y cuyos mojones de línea divisoria son exactamente los mismos que los nombrados en el Acta de deslinde (de) 1927”.

Por su parte, la Comisión de deslinde de Quirós resume las principales discrepancias con los representantes de Teverga en el entorno de la Capilla de Trobaniello. Afirma que “ambos municipios se encuentran deslindados de mutuo acuerdo según el Acta de 1927 y no es preciso efectuar nuevos trabajos de deslinde, salvo los de esclarecer las dudas que pudieran surgir sobre el terreno a los representantes de Teverga, siempre de acuerdo” a la mencionada Acta, y propone a la Alcaldía que realice “un levantamiento topográfico del Acta de deslinde y amojonamiento de 2 de noviembre de 1927”.

Como antecedentes, figura incorporada al expediente diversa documentación remitida a la Administración autonómica por parte de los Ayuntamientos afectados. Entre ella, los escritos que la Alcaldía de Teverga dirige al Centro de Cartografía Ambiental y Territorial de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (en adelante Servicio instructor) los días 26 de enero y 19 de marzo de 2007, que dan lugar a la apertura del procedimiento.

2. Iniciado así el procedimiento para la determinación de los mojones de la línea límite jurisdiccional, el Servicio instructor remite al Director General del Instituto Geográfico Nacional (en adelante IGN), con fecha 10 de diciembre de 2008, 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 Salón de Plenos del Ayuntamiento de Teverga el día 6 de mayo de 2009, sin alcanzar un acuerdo sobre la línea cuestionada.

Según el Acta de la reunión, elaborada por el Secretario del Ayuntamiento de Teverga, los representantes del IGN efectúan un resumen de la documentación obrante en el expediente, hacen entrega de nueva documentación recién localizada y que no se había remitido en su día al Servicio instructor y proponen “recorrer gráficamente la proyección de la línea”, que dividen en tres zonas: hasta el mojón 17, en la que existen discrepancias con el trazado de la línea; entre los mojones 19 a 22, donde la discrepancia radica en la ubicación de los mojones, y, finalmente, una tercera zona donde existe plena coincidencia entre las partes.

4. El día 1 de julio de 2009, las Comisiones municipales y los técnicos designados por la Dirección General del IGN se reúnen nuevamente en el Ayuntamiento de Teverga, sin alcanzar acuerdo sobre la línea controvertida. Al final de la reunión, según detalla el Acta levantada por el Secretario Municipal, comparece el Alcalde de Proaza -Ayuntamiento también convocado dada la naturaleza de punto trifinio del mojón 1-, quien “ratifica expresamente la propuesta del IGN” sobre dicho mojón. Finalmente, el Acta consigna que “cada parte asume como propuesta la que consta en las Actas separadas de cada Comisión”.

Con fecha 19 de agosto de 2009, el Ayuntamiento de Quirós remite al Servicio instructor el Acta de disconformidad suscrita por la respectiva Comisión de deslinde el día 1 de julio de 2009.

5. Mediante oficio de 8 de marzo de 2010, 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 la 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 “documentos” se incorporan un total de dieciséis, entre ellos la representación gráfica de las propuestas de los Ayuntamientos, una “representación de la propuesta del IGN sobre ortofotografía a escala 1/10.000” y una “versión digital” del informe.

Sobre el planteamiento que realiza la Comisión de Teverga, señala el documento del IGN que los representantes municipales asumieron en la reunión celebrada el 6 de mayo de 2009 “los puntos” del Acta de 1927, “pasando por las descripciones” del Acta de 1968. Defienden así la ubicación de los mojones 1 a 19 según aparecen descritos en el Acta de 1927, sobre la base de la interpretación de los topónimos que se realiza en 1968. En cuanto a la línea, sostienen que ha de ser la divisoria de aguas. Desde el mojón 19 al 22 (mojón este último en el que convergen tres términos municipales, los dos que sostienen la controversia que se somete a consulta y el municipio de Santo Emiliano, perteneciente a la provincia de León) proponen la delimitación de 1968, que unen en línea recta entre sí. Según refieren, el Ayuntamiento de Teverga sustenta su propuesta sobre la base de que esta línea quedó definida mediante Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967.

Por lo que concierne a la propuesta de Quirós, señala el IGN que desde la primera reunión mantiene como fundamento del deslinde el Acta de 1927, por lo que la línea divisoria habrá de ser la recta que los une.

A la vista de tales planteamientos, el IGN puntualiza que la Orden Ministerial citada por el Ayuntamiento de Teverga “no se pronuncia respecto de

la totalidad de la línea”, tan solo resuelve el tramo objeto de litigio en aquel momento, “entre ‘Sierros de la Ganguina’ y el ‘Boquerón de Puerto Ventana’”, mojones 19 y 22. También indica que los técnicos del Instituto Geográfico y Catastral, cuando pretendieron ejecutar la Orden Ministerial (“Acta de 15 de octubre de 1968”), realizaron un levantamiento “que no se ciñe al tramo de línea límite objeto de aquel expediente, sino que la abarca íntegramente”. Pero además, y “en lo que se refiere al tramo afectado por el expediente, no respeta la geometría establecida en la Resolución” -se refiere a la Orden Ministerial de 24 de octubre de 1967-.

De todo ello, concluye el IGN que “la propuesta del Ayuntamiento de Teverga arrastra los antedichos excesos y contradicciones cometidos en 1968”. A su entender, el Acta de 1968 “debió haber dejado subsistente el Acta de 1927 en el tramo que no fue objeto del procedimiento de resolución de discrepancias de 1967, respetando, en ese tramo, como forma de unión entre mojones consecutivos ‘la línea recta’ y no ‘la divisoria de aguas’ “. También señala el IGN que “debió haber respetado la geometría determinada por el Ministerio de la Gobernación en el tramo objeto del procedimiento (mojones 19 a 22 del Acta de 1927)”.

En el mismo error habría incurrido la propuesta del Ayuntamiento de Quirós, dado que, respecto a los mojones 20 a 22, “se atiende (...) al cuaderno (...) asociado al Acta (...) de 1968 para, pretendidamente, ejecutar lo dispuesto en la Resolución del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967”.

Teniendo en cuenta lo anterior, el IGN considera que ha de acudirse, “en primer lugar, al Acta de 1927”, al ser el documento más antiguo “que recoge la avenencia entre los Ayuntamientos”. Dado que carece de datos técnicos, “su interpretación geométrica solo es posible a partir de las descripciones literales de los mojones”. Sin embargo, “no se puede obviar” que el tramo comprendido entre los mojones 19 y 22 “fue objeto de un procedimiento administrativo de resolución de divergencias que determinó (...) la geometría del tramo (...) en

base a la interpretación del Acta de 1927 contenida en la propuesta del Instituto Geográfico y Catastral en su informe de 20 de enero de 1966”.

En definitiva, considera que la línea límite ha de resolverse según el Acta de 1927, “respetándose para la interpretación de este documento”, entre los mojones 19 y 22, “la geometría recogida en la propuesta de este Instituto de 1966 (...), refrendada por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967”.

Concluye el informe con una propuesta de línea límite realizada de acuerdo con la ubicación de los mojones 1 a 19 establecida en el Acta de 1927, junto con la determinación de “20 puntos (P1 a P20) que concretan geoméricamente la línea límite propuesta en el tramo objeto del expediente de deslinde de 1967”.

6. El día 21 de abril de 2010, el Servicio instructor remite a las Alcaldías de Proaza, Quirós y Teverga una copia del informe elaborado por el IGN, informándoles de que, una vez instruido el procedimiento, “se concederá trámite de audiencia a los interesados”.

7. Con fecha 2 de junio de 2010, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito dirigido por la Alcaldía del Ayuntamiento de Teverga al Servicio instructor en el que señala que “encuentra discrepancias en tres puntos concretos de la propuesta” que realiza el IGN: la ubicación de los mojones 2 y 3, la línea entre los mojones 14 y 15 y la línea entre los mojones 19 y 22, exponiendo de forma pormenorizada las razones de tales discrepancias.

8. El día 2 de septiembre de 2010, el Centro de Cartografía de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo emite un informe jurídico sobre el deslinde en cuestión. Comienza relatando los antecedentes de hecho, antecedentes que concluyen con la remisión del informe del IGN a los

Ayuntamientos interesados, sin hacer ninguna mención a las alegaciones planteadas por la Alcaldía de Teverga con posterioridad. En cuanto al fondo, considera que ha de acudir al "Acta de 2 de noviembre de 1927, deslinde anterior de entre los practicados de conformidad entre los afectados". Por ello, finaliza proponiendo "aprobar el deslinde conforme al trazado que se extrae del Acta de deslinde de 2 de noviembre de 1927 entre los mojones 1 al 21, con mención de que la línea límite entre mojones consecutivos será la línea recta que los une, una vez que hayan sido realizados por el Centro de Cartografía todos los trabajos técnicos necesarios para dicho fin".

9. Con fecha 18 de octubre de 2010, un Ingeniero Técnico en Topografía, con el visto bueno del Jefe del Servicio instructor, emite informe que, según indica, tiene por objeto "dar respuesta a las recomendaciones contenidas en el informe jurídico elaborado (...) con fecha 2 de septiembre de 2010". Considera que "entre los mojones número 1 (...) y el número 19" es correcta la "solución propuesta por el informe preceptivo del IGN, derivada del Acta de deslinde de 1927". Sin embargo, para el segundo tramo (entre los mojones 19 a 22) "se utiliza el cuaderno de campo asociado al Acta de 15 de octubre de 1968, de la que se puede extraer la información técnica necesaria para la determinación de esas posiciones, ya que esos mojones están perfectamente identificados y medidos topográficamente, lo que permite su restitución en la actualidad", a lo que añade que "el resultado obtenido coincide sensiblemente con la propuesta de ambos Ayuntamientos respecto a la situación de los mojones 20 y 21".

Respecto a la línea entre mojones, plantea "la alineación recta que une los sucesivos mojones". Se unen al informe dos representaciones gráficas de la propuesta, a escalas 1:50.000 y 1:20.000.

10. Mediante escrito de 12 de noviembre de 2010, el Jefe del Servicio instructor notifica a las Alcaldías de los Ayuntamientos de Proaza, Quirós y Teverga la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente.

El día 7 de diciembre de 2010, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de la Alcaldía del Ayuntamiento de Teverga en el que se da traslado del Acta de la Comisión de deslinde municipal de fecha 30 de noviembre anterior. Señala dicho documento que “se ratifica en la propuesta inicial, haciendo énfasis a ese organismo que incurre en un error al obviar el mojón n.º 2 de nuestra propuesta, lo que conlleva que unas 8 o 10 cabañas ganaderas construidas por vecinos de Teverga en terreno de Teverga quedarían fuera de este concejo./ Se insta a ese organismo a recalcular las coordenadas GPS de toda la línea divisoria, pues se incurre en error al no tener la misma numeración los mojones de uno y otro concejo./ No se encuentra fundamento al mojón n.º 3 de la propuesta de Quirós y que se da por válida por ustedes al no tener la identificación de las letras iniciales de los dos concejos”. Por último, solicitan que “se asegure que lo concerniente al M. U. P. n.º 48 bis de propiedad compartida de los pueblos de Ricabo, Páramo y La Villa siga exactamente como hasta ahora sin que resulte influenciado por la modificación o no de la línea del límite municipal”.

Mediante escrito registrado de entrada en la Administración del Principado de Asturias el día 13 de diciembre de 2010, la Alcaldía del Ayuntamiento de Proaza remite al Servicio instructor una certificación del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 29 de noviembre anterior, en virtud del cual, y habida cuenta de que no constituyó la “oportuna Comisión” de deslinde, se acuerda ratificar “las actuaciones realizadas por esta Alcaldía” en relación con el deslinde entre Quirós y Teverga, y prestar su conformidad a la ubicación del mojón común a los tres términos, según quedó determinado en la “reunión del 1 de julio de 2009”.

11. Previo informe del Jefe del Servicio instructor, de fecha 28 de marzo de 2010, que no refleja la presentación de alegaciones, el entonces Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras propone, con la misma fecha, “aprobar el reconocimiento de los mojones números uno a

veintiuno de la línea límite jurisdiccional entre los concejos de Quirós y Teverga (Asturias), conforme al trazo que se refleja en el mapa anexo”, señalando a continuación las coordenadas de los veintiún mojones.

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 del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, en relación con el artículo 21.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo”.

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”, y concluye que “el Acta de deslinde de 2 de noviembre de 1927 es el documento jurisdiccional más antiguo” conocido, “habiendo sido practicado de conformidad con los municipios interesados”. Considera, por tanto, que no debe estimarse la línea propuesta por el IGN en el tramo de línea comprendido entre los mojones 19 y 22 porque se aparta de la literalidad del Acta de 1927.

Finalmente, la Jefa del Secretariado del Gobierno certifica que “la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 25 de abril de 2011, ha informado favorablemente el Acuerdo por el que se aprueba el reconocimiento de los mojones números 1 a 21 de la línea de término jurisdiccional entre los concejos de Quirós y Teverga”.

12. Mediante oficio de 23 de mayo de 2011, esa Presidencia solicitó al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emitiera dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

13. Con fecha 27 de septiembre de 2011, el Consejo Consultivo dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada y que

debe retrotraerse el procedimiento al objeto de que se emita informe en relación con las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Teverga.

El día 27 de octubre de 2011, un Ingeniero Técnico en Topografía, con el visto bueno del Jefe del Servicio, suscribe un "informe complementario al inicial" donde analiza las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Teverga.

Comienza señalando que las alegaciones planteadas por el Ayuntamiento de Teverga "se han tenido en cuenta de forma implícita". Sobre las discrepancias del Ayuntamiento, sostiene el técnico que, en cuanto a los mojones 2 y 3, se ha optado por los puntos o salientes rocosos más altos de las respectivas zonas, y que en el caso del mojón 3 se localizaron las "marcas T y Q, que si bien no son una razón definitoria, sí ayudan a corroborar la propuesta". Afirma que dichos puntos son coincidentes con los deslindes del Monte de Utilidad Pública n.º 64, en concreto con los piquetes 138 y 139. Finalmente, por lo que se refiere a la alegación de que determinadas cabañas construidas por vecinos de Teverga quedarían fuera del término municipal, señala el técnico que la línea entre mojones ha de ser la línea recta y que el "límite jurisdiccional no afecta a la propiedad de los terrenos".

Con fecha 11 de enero de 2012 se data un informe jurídico que se incorpora al expediente. Consta en dicho informe que se realiza "tras el Dictamen Núm. 283/2011" de este Consejo Consultivo, "que considera que existe una falta de pronunciamiento, tanto técnico como jurídico, en relación con las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Teverga". Al respecto, indica que "no se puede dejar de reconocer que en el expediente administrativo no ha quedado constancia del pronunciamiento expreso en relación a dichas alegaciones. Sin embargo (...), en reiteradas ocasiones a lo largo de la instrucción del expediente el personal del Servicio de Cartografía dio contestación verbal a las alegaciones aducidas por escrito por Teverga y que también fueron manifestadas verbalmente por los representantes municipales (...). Si bien es cierto que al no hacerse mención a ellas en los informes o en la

propuesta de resolución no ha quedado constancia de su toma en consideración, no es menos cierto que las mismas (...) sí fueron analizadas y (...) desestimadas por las razones que ahora se explican en el informe técnico de 27 de octubre de 2011, que, a juicio de la que suscribe, contienen la suficiente coherencia y rigor técnico, restando únicamente confirmar las consideraciones que se realizan en él respecto a la no afectación del reconocimiento de la línea límite jurisdiccional a los derechos de propiedad, por ser estas de índole jurídica". Finalmente, se ratifica de modo expreso en su informe anterior de fecha 2 de septiembre de 2010.

Previo informe del Servicio instructor, con fecha 26 de marzo de 2012, la Consejera de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente elabora propuesta de resolución. Se afirma en ella que "el estudio de toda la documentación aportada por ambos Ayuntamientos permite concluir que el Acta de deslinde de 2 de noviembre de 1927 es el documento jurisdiccional más antiguo (...), habiendo sido practicado de conformidad con los municipios interesados", y, por ello, "se ha considerado que lo más adecuado para dilucidar la ubicación de los mojones de la totalidad de la línea límite (...) sería acudir a la propia descripción literal del Acta de 1927", apartándose de la propuesta del IGN en lo que se refiere a los mojones números 20 y 21, que plantea la recuperación de la línea aprobada por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967.

Finalmente, la Jefa del Secretariado del Gobierno certifica que "la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 9 de abril de 2012, ha informado favorablemente el Acuerdo por el que se aprueba el reconocimiento de los mojones números 1 a 21 de la línea de término jurisdiccional entre los concejos de Quirós y Teverga".

14. En ese estado de tramitación, mediante escrito de 24 de abril de 2012, registrado de entrada el día 30 del mismo mes, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre

consulta preceptiva relativa al procedimiento de “reconocimiento de la línea de término entre los concejos de Quirós y Teverga” objeto del expediente núm. de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 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 las Comisiones de deslinde (salvo la de Proaza en relación con el mojón 1), y el informe del IGN. Finalmente, de acuerdo con lo establecido en la legislación general sobre procedimiento administrativo, se cumplió el trámite de audiencia con vista del expediente y se formuló la oportuna propuesta de resolución debidamente motivada.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, se trata de resolver las discrepancias sobre los límites territoriales entre los concejos de Quirós y Teverga.

Inicialmente, la controversia se plantea, con relación a la línea límite "en el entorno de la Sierra de Sobia", por el Ayuntamiento de Teverga -escrito de la Alcaldesa de 26 de enero de 2007-, que atribuye un error, un "vicio técnico cartográfico", a algunos mapas que, en su opinión, han de ser corregidos "a fin de evitar problemas administrativos" con el Ayuntamiento de Quirós -escrito de la Alcaldesa de 19 de marzo de 2007-.

Posteriormente, con fecha 16 de julio de 2008, la Alcaldesa de Teverga solicita formalmente a la Administración del Principado de Asturias el "deslinde (de los) términos municipales (de) Teverga y Quirós", acompañando un "Acta separada de las operaciones de apeo entre los términos municipales de Teverga y Quirós los días 12 y 24 de mayo de 2008", aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Teverga el día 26 de junio de 2008.

I. Los términos de la controversia.

El Ayuntamiento de Teverga considera que "para la fijación de la línea de término (...) se asume en su integridad el recorrido que figura en los mapas del Instituto Geográfico Nacional, que se basa en el Acta de deslinde de 1968, y cuyos mojones de línea divisoria son exactamente los mismos que los nombrados en el Acta de deslinde de 1927".

La Comisión de Deslinde del Ayuntamiento de Quirós, según Acta de disconformidad de fecha 12 de mayo de 2008, señala que han de adecuarse "los trabajos de deslinde al Acta de deslinde y amojonamiento de 2 de noviembre de 1927, al ser esta la única que deslindaba de forma completa ambos municipios y estar firmada de mutuo acuerdo". También afirma el Acta que, desplazados al lugar de la controversia (en el entorno de la capilla de Trobaniello), sin que hubieran comparecido los representantes de Teverga, los representantes de Quirós sostienen que "ambos municipios se encuentran deslindados de mutuo acuerdo según el acta de 1927 y no es preciso efectuar nuevos trabajos de deslinde, salvo los de esclarecer las dudas que pudieran surgir sobre el terreno (...), siempre de acuerdo" a la mencionada Acta.

II. La propuesta del Instituto Geográfico Nacional.

El IGN comienza su informe analizando las diferentes actas elaboradas en relación con el límite cuestionado: Acta de 28 de octubre de 1889, sin acuerdo entre los Ayuntamientos; Acta de 2 de noviembre de 1927, levantada conjuntamente por ambos Ayuntamientos; Acta de 25 de agosto de 1949, levantada por el Instituto Geográfico y Catastral (en adelante IGC), donde los Ayuntamientos solo manifiestan acuerdo en la ubicación de los mojones de los extremos de la línea, y Acta Adicional de 15 de octubre de 1968, levantada por el IGC para la ejecución de la Resolución del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967, que resuelve un conflicto en el tramo sur de la línea entre concejos.

Analizadas las diferentes posturas municipales, considera el IGN que debe partirse del "Acta de 1927, puesto que este es el documento más antiguo de los (...) señalados que recoge la avenencia entre los Ayuntamientos". No obstante, "es un documento levantado por los propios Ayuntamientos, carente de datos técnicos", por lo que "su interpretación geométrica solo es posible a partir de las descripciones literales de los mojones". Sin embargo, "no se puede obviar que el tramo comprendido" entre los mojones 19 y 22 (el extremo sur, en el límite con León) "fue objeto de un procedimiento administrativo de resolución de divergencias que determinó, mediante Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967, la geometría del tramo de línea" controvertida con base en "la interpretación del Acta de 1927 contenida en la propuesta del Instituto Geográfico y Catastral en su informe de 20 de enero de 1966". En conclusión, considera el IGN que "la línea límite que debe haber entre Teverga y Quirós es la que se describe en el Acta levantada de mutuo acuerdo en 1927", con respeto, en lo que afecta a los mojones 19 a 22, de lo resuelto por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967.

III. Criterio plasmado en la propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen.

La propuesta de resolución parte de considerar que existe una única acta de deslinde válida, la suscrita el día 2 noviembre de 1927 de común acuerdo por los dos Ayuntamientos. En cuanto a la identificación de los puntos definidos como mojones, plantea asumir la propuesta elaborada por el IGN entre los mojones 1 a 19. Sin embargo, sobre la ubicación de los mojones 20 y 21, sostiene que es posible su determinación partiendo de la definición de la propia Acta de 1927, utilizando "como apoyo técnico el Cuaderno de Campo de 10 de diciembre de 1969 -en la que figuran representados los parajes de Sierros Negros y Cantos del Tuérgano-", obteniendo un resultado que "coincide sensiblemente con la propuesta de ambos Ayuntamientos". Sin embargo, como

acabamos de indicar, tal solución se aparta de la propuesta por el IGN, que plantea recobrar en esta zona la geometría aprobada por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967.

IV. 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 esta más propia de la competencia técnica. No obstante, también hemos establecido en dictámenes anteriores, acogiendo la doctrina del Consejo de Estado en la materia, que nuestra intervención se extiende al examen de la solución adoptada, analizando la “regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos, a la luz de las divergencias entre los Municipios”.

A tales efectos, resulta necesario que comencemos reiterando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, constante a lo largo del tiempo, según la cual “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 ello, hemos de comenzar por afirmar que el documento que recoge el deslinde más antiguo practicado de común acuerdo entre los dos Ayuntamientos es el Acta de deslinde de 2 de noviembre de 1927, como todas las partes vienen a reconocer, circunscribiéndose la divergencia a un problema al materializar sobre el terreno la ubicación de los mojones según dicho

deslinde. Es innegable que ese deslinde está vigente, dado que fue aceptado por ambos Ayuntamientos, y que su aplicación práctica ha experimentado en el pasado vicisitudes, aunque no siempre contando con la discrepancia entre las Corporaciones implicadas en la presente controversia.

En efecto, un avatar, el originado por la desaparición del mojón de tres términos, explica la Orden Ministerial de 24 de octubre de 1967, que interpreta el deslinde en la zona contigua al trifinio "Boquerón de Ventana". Otro sucede en octubre de 1968, cuando el propio IGN, con la heterogénea finalidad de culminar los trabajos iniciados en 1949 sobre formación del Mapa del Catastro Parcelario y de ejecutar sobre el terreno lo dispuesto por la Orden Ministerial de 24 de octubre de 1967, pretendió definir una línea de término entre los mojones primero y segundo procurando sostener una línea recta entre el mojón primero y el pico de la Grúa que simultáneamente discurriera por la divisoria en esa zona de las aguas vertientes de la Sierra de Sobia o Sierra de la Cruz de Zamea. Empresa difícil, si no imposible, sin intercalar nuevos mojones, pues la línea recta entre el primer mojón y la cumbre del citado pico no solo no transcurre por la línea de aguas vertientes de esa zona, sino que lo hace por el centro de una campera alejada varios cientos de metros de ella. Esta dificultad ha llevado en la actualidad a los técnicos del IGN a defender la estricta línea recta entre los mojones 1 y 2, regla fijada en el deslinde de 1927, por entender que la línea definida por el propio IGN en octubre de 1968 no se ajusta estrictamente al deslinde vigente, el de 2 de noviembre de 1927, aceptado de común acuerdo por los dos Ayuntamientos, ni en la ubicación de los mojones, ni en la línea que ha de unirlos.

A la vista de ello, desde el punto de vista técnico, existe plena coincidencia entre el IGN y los técnicos del Principado de Asturias en lo que se refiere a la ubicación de los diecinueve primeros mojones. La discrepancia entre estos radica en el valor que ha de dársele al deslinde resuelto por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 24 de octubre de 1967 en la zona contigua al trifinio "Boquerón de Ventana" -mojón 22-. Mientras que el IGN defiende que

debe -en cuanto que vigente- recuperarse la traza aprobada en su día sobre la base del informe técnico que obra en el expediente, la propuesta de resolución plantea recuperar directamente los puntos del Acta de 1927, y señala que su localización es técnicamente posible, con apoyo en un Cuaderno de Campo del Operador del año 1969.

Al respecto, hemos de señalar que el artículo 19 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales dispone que “Cuando los Ayuntamientos interesados estén conformes con los límites existentes en la actualidad, cualquiera que sea la fecha de las actas en que hubieran quedado establecidos, no procederá nueva fijación, salvo casos excepcionales, en que documentalmente se justifiquen errores materiales o vicios de procedimiento en la delimitación anterior”.

Esta norma, que reproduce lo que disponía el derogado Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, obliga a interpretar que no es posible la fijación de un nuevo deslinde cuando ya existe uno debidamente aprobado y consentido por los Ayuntamientos, porque los acuerdos firmes no caducan, ni pierden eficacia por el paso del tiempo. Sin embargo, y de modo excepcional, cabría la fijación de un nuevo límite si se justifican “errores materiales o vicios de procedimiento”. En el caso que analizamos, y dejando al margen los documentos que recogen actuaciones de los técnicos del IGC sin avenencia de los Ayuntamientos, nos encontramos ante un deslinde de 1927 y un procedimiento administrativo posterior resolviendo una controversia sobre el mojón de tres términos sito en el Puerto de Ventana y en sus inmediaciones, cuya resolución administrativa señala haber tenido en cuenta las determinaciones de aquel Acta. Ya hemos establecido que debe considerarse la existencia de un deslinde, desde 1927, y que la operación a practicar sería propiamente la de reconocer sobre el terreno los puntos (mojones) determinados en el Acta. Pues bien, pese a que la propuesta de resolución no lo señale de modo expreso, cabe deducir que parte de la premisa de que en la

delimitación aprobada por la Orden Ministerial de 24 de octubre de 1967 se incurre en error material, lo que justificaría ahora apartarse de su resultado. Y, sin necesidad de mayores esfuerzos interpretativos, es lo que parece suceder.

En efecto, pese a que en el año 1967 los informes técnicos señalan tomar como base de sus trabajos el deslinde de 1927, resulta evidente concluir que, al menos en lo que se refiere a la línea entre mojones, no se respetó el deslinde vigente, dado que el Acta de 1927 determina sin asomo de duda que el deslinde entre mojones viene delimitado por la línea recta que los une, en este caso la que une los mojones números 20 a 22 (“mojón número veintiuno: siguiendo en dirección en línea recta adelante, se fijó este mojón (...). Mojón número veintidós: siguiendo en línea recta y adelante, se fijó este mojón en el ‘Boquerón de Ventana’”). Sin embargo, la representación gráfica que plantea en la actualidad el IGN de la línea aprobada en su día prueba que en aquel momento no se estableció una línea recta entre mojones, sino que, al menos en parte, se siguió la traza del “Río Val de San Pedro”, según se comprueba en el plano adjunto al informe técnico de 20 de enero de 1966 (folio 691 del expediente). Por tanto, parece evidente que la resolución administrativa no se atuvo al tenor del Acta de deslinde. Junto con ello, hemos de valorar que los técnicos del Principado de Asturias señalan haber localizado los lugares determinados en el Acta de 1927, y que el resultado obtenido “coincide sensiblemente con la propuesta de ambos Ayuntamientos afectados”, lo que corrobora el hecho de que ninguno de los Ayuntamientos presenta alegaciones oponiéndose a este concreto tramo de la línea recuperada.

En definitiva, existe consenso a la hora de señalar que el deslinde se fijó en el Acta de 2 de noviembre de 1927, que los documentos incorporados al expediente prueban que en el año 1967 la Orden Ministerial que determinó la ubicación del mojón número 22 y su zona limítrofe no tuvo en cuenta que aquel Acta fijó la línea recta como el deslinde entre mojones y, por último, que, recuperados sobre el terreno los puntos del Acta de 1927, se obtiene una línea de deslinde muy similar a la propuesta por los dos Ayuntamientos afectados.

A la vista de ello, la solución que defiende la propuesta de resolución es la correcta en términos legales, en el sentido de que toda la línea ha de ser recuperada conforme a lo establecido en el Acta de deslinde de 1927, debiendo descartarse la interpretación que del mismo se realizó por el Ministerio de la Gobernación en el año 1967 en relación con la delimitación que se hizo en dicha resolución entre el mojón 1 y el Pico de la Grúa, toda vez que no resulta posible acomodar dicha interpretación a la línea recta establecida en el Acta de 1927, que atraviesa una campera u hondonada y está claramente alejada de la divisoria natural de las aguas, resultando, por tanto, incompatible con la traza que se dibujaría siguiendo las aguas vertientes entre el mojón 1 y el lugar donde se encuentra la señal o marca realizada en 1927 en el Pico de La Grúa.

Sentado lo anterior, no puede este Consejo dejar de hacer una reflexión final sobre el resultado obligado del deslinde teniendo en cuenta el criterio de valorar los hechos económicos e históricos relacionados con el terreno cuestionado, criterio al que se refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1979 arriba citada. En efecto, la visualización de las fotografías aéreas de la zona, así como el análisis de la ocupación y pertenencia histórica de los terrenos afectados por la demarcación, en concreto en la parte comprendida entre el mojón 1 y el Pico la Grúa, nos sugieren que en ese sitio la línea recta trazada divide artificiosamente en dos una hondonada o campera que conforma una unidad de producción cuyo pasto, único rendimiento económico posible de esas tierras, es evidente que solo puede aprovecharse por ganados que procedan de zonas con facilidad de acceso a las mismas, de lo que sería indicio la titularidad de las vetustas edificaciones, cabañas y corros existentes en el lugar. Esa circunstancia sugiere que cualquier relación económico-ganadera de los hombres con ese espacio lo era de quienes viven y vivían en un territorio con facilidad de acceso a la campera, terreno de naturaleza comunal, históricamente aprovechado con preferencia por lugareños de las parroquias tevergas aledañas a ese lado de la Sierra de Sobia, dado que el acceso desde Quirós por la parte de aguas vertientes tendría que producirse superando o

rodeando un talud o farallón casi vertical de varios centenares de metros, algo imposible para ganado y ganaderos. En definitiva, no resulta irracional la tesis que pretende vincular el deslinde a la divisoria natural, definida por las aguas vertientes, ni carece de lógica la consideración de que el deslinde de 1927, que sin duda ha de prevalecer legalmente, implica una demarcación útil pero acaso reñida con la realidad física, histórica y económica del territorio controvertido.

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 números 1 a 21 de la línea límite entre los concejos de Quirós y Teverga, de conformidad con el texto de la propuesta que dictaminamos.”

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.