

Expediente Núm. 228/2016
Dictamen Núm. 268/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2016, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Presidencia de 18 de agosto de 2016 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo al reconocimiento de la línea de término jurisdiccional entre los Concejos de Illano y San Martín de Oscos, afectando al mojón de tres términos municipales con Pesoz.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 22 de marzo de 2012, el Jefe del Servicio del Centro de Cartografía de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (en adelante Servicio instructor) comunica al Instituto Geográfico Nacional (en adelante IGN) que las Comisiones de deslinde de los Concejos de Illano, San Martín de Oscos y Villanueva de Oscos, reunidos el día 29 de octubre de 2009,

llegaron a un acuerdo sobre la línea que delimita dichos concejos, si bien discreparon los Ayuntamientos de Illano y San Martín de Oscos sobre su respectiva línea límite. En consecuencia, remite a dicho organismo una copia del expediente y solicita la designación de "ingeniero o ingenieros" para practicar las operaciones de deslinde correspondientes, según dispone el artículo 18.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (en adelante Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

2. Previa citación por parte del Servicio instructor, las Comisiones municipales y los técnicos designados por la Dirección General del IGN se reúnen en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de San Martín de Oscos el día 25 de julio de 2012.

Según el acta levantada por la Secretaria del Ayuntamiento de San Martín de Oscos, los representantes del IGN efectúan un resumen de la documentación obrante en el expediente y de las posiciones mantenidas por los respectivos Ayuntamientos. Los Ayuntamientos San Martín de Oscos e Illano se muestran conformes en que ha de fijarse la totalidad de la línea límite, que incluye un mojón de tres términos común con el Ayuntamiento de Pesoz, sobre cuya ubicación tampoco existe acuerdo entre ninguno de los tres Ayuntamientos interesados.

Constatado que no es posible alcanzar un acuerdo entre las Comisiones de los tres Ayuntamientos, cada una de ellas levanta un acta de deslinde que acuerda remitir a la Administración autonómica, junto con la correspondiente documentación, para lo que se fija un plazo de tres meses.

3. Con fecha 16 de diciembre de 2013, el Director General del IGN traslada al Servicio instructor "el informe-propuesta solicitado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24" del Reglamento de Población y Demarcación Territorial.

El informe se estructura en dos apartados. En el primero, denominado "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 segundo, calificado como "documentos", se incorporan veintiún documentos, entre ellos, la interpretación gráfica de las propuestas de los Ayuntamientos, la representación gráfica de la propuesta del IGN y una versión "digital de este informe".

La memoria comienza determinando el alcance del trabajo realizado, que consiste en analizar la línea límite entre los términos municipales de Illano y San Martín de Oscos, "excluyendo el mojón de tres términos con Villanueva de Oscos que (...) ya fue fijado en 2009".

Tras describir la documentación empleada y las discrepancias entre los Ayuntamientos sobre la ubicación de algunos de los mojones, afirma la propuesta del IGN que entre las dos actas de deslinde que se localizaron debe tomarse en consideración, conforme a la jurisprudencia y a la doctrina del Consejo de Estado, la más antigua, en este caso la de 9 de noviembre de 1889. Sin embargo, realiza las siguientes precisiones: "La ubicación de estos marcos está definida por los nombres de los sitios o parajes en los que se encontraban (con el grado de imprecisión inherente a este tipo de ámbitos geográficos), sin reseñar las medidas ni características de los hitos físicos que los materializaban./ La concreción hoy en día sobre el terreno de la línea límite descrita en ella presenta graves dificultades técnicas, dado que en la redacción de la misma se indica tan solo en algunos casos y de forma vaga la dirección en la que discurre el límite (...), sin hacer (...) referencia a las distancias entre mojones consecutivos./ No se especifica en la mayoría de los casos la geometría de la línea entre cada dos de esos mojones".

De ahí que no considere posible técnicamente "interpretar con rigor geométrico" dicho acta, y plantea la necesidad de "recurrir a otros documentos, como el Acta de 11 de julio de 1941 y su cuaderno de campo (...) asociado, que ayudan a la identificación en el terreno de los topónimos relativos a los marcos

de esta Acta de 1889, así como a la determinación de la forma en que unen cada dos de los mojones consecutivos”.

La propuesta del IGN “se fundamenta en el acta levantada de común acuerdo en 1889, en aquellas partes de la línea en las que esta acta (...) es interpretable a través de la de 1941. En el resto (...) la propuesta se fundamenta en el Acta de 1941, dado que esta última permite una materialización sobre el terreno más neutra y exenta de interpretaciones subjetivas por tener información geométrica asociada (cuaderno de campo asociado a dicha acta)”.

4. Mediante oficio de 9 de enero de 2014, el Servicio instructor comunica a las Alcaldías de los Ayuntamientos de San Martín de Oscos, de Illano, de Pesoz y de Villanueva de Oscos que una vez instruido el procedimiento por el Centro de Cartografía se les “concederá trámite de audiencia” por un “plazo no inferior a diez días ni superior a quince”.

5. El día 24 de febrero de 2014, se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de la Comisión Regional del Banco de Tierras del Principado de Asturias, dirigido al Servicio instructor, en el que solicita su consideración como interesado en el deslinde, al tener adscrito el Monte Carbayal, Pastur y Entrerrios, “propiedad demanial del Principado de Asturias” y colindante por el Sur con el término municipal de San Martín de Oscos.

6. Con fecha 3 de marzo de 2014, el Servicio instructor comunica al Banco de Tierras del Principado de Asturias que una vez instruido el procedimiento se le “concederá trámite de audiencia” por un “plazo no inferior a diez días ni superior a quince”.

7. El día 6 de marzo de 2014, el Servicio instructor, “considerando (...) que los servicios técnicos del Centro de Cartografía han de elaborar el preceptivo

informe técnico que resulta determinante del contenido de la resolución que se adoptará”, acuerda “suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del informe (...) y su elaboración”, lo que notifica a los Ayuntamientos interesados y al Banco de Tierras mediante oficio registrado al día siguiente.

8. Con fecha 3 de julio de 2014 se incorpora al procedimiento un informe jurídico sobre el deslinde en cuestión.

En sus antecedentes destaca que el “día 29 de octubre de 2009 se celebra una reunión entre las Comisiones de deslinde de Illano, San Martín de Oscos, Pesoz y Villanueva de Oscos. Se llega a un acuerdo respecto al mojón de tres términos municipales con Villanueva de Oscos, lo que es ratificado por los Plenos municipales (...). El resto de la línea de término, inclusive el mojón trifinio con Pesoz, queda sin reconocer”.

Tras analizar la distinta documentación aportada por las partes, se argumenta que “el documento más antiguo practicado de conformidad entre los Ayuntamientos de Illano y San Martín de Oscos resulta ser el Acta de deslinde de fecha 9 de noviembre de 1889”, que transcribe. Expone que “se trata de un acta meramente descriptiva del recorrido de la línea y de la ubicación de los mojones, que no hace referencia a medidas ni otras características geomorfológicas de estos, ni tampoco a las distancias que median entre ellos ni a su forma de unión”. Ello da lugar a que el “IGN (...) venga a considerar que, técnicamente, no es posible interpretar con rigor geométrico el Acta de 9 de noviembre de 1889”. A juicio de la informante, “es factible acudir a otros documentos que reflejen con precisión los puntos señalados en el acta, pero no hay que perder de vista que el documento que debe plasmarse o replantearse es indefectiblemente (...) el Acta de 9 de noviembre de 1889, y no el Acta de 11 de julio de 1941, a cuyas operaciones solo acudieron los representantes del Ayuntamiento de Illano”. Por ello, “no podrá sustituirse lo acordado en 1889 (...) por lo determinado unilateralmente en 1941 por la Comisión de Illano”.

Por lo que se refiere a la “unión entre mojones, y dada la indeterminación del Acta de 1889, se afirma que habría que interpretar la misma a la luz de la normativa vigente en aquella época”, unas “Instrucciones” adjuntas al Decreto de 23 de diciembre de 1870 (ampliadas posteriormente por las de 1927) que disponían en “su artículo 3” la utilización de la línea recta entre mojones, “excepto cuando el límite siga los márgenes o línea central de un río, arroyo o camino, en cuyo caso no se pondrán mojones en esta parte del perímetro”. Por ello, sostiene que debe reconocerse la línea recta como el límite entre mojones contiguos, salvo entre los mojones siete y ocho, donde se cita de modo expreso el “arroyo del Valía Corta”.

Por último, sobre el mojón de tres términos con Pesoz, y a falta de “documento jurisdiccional en el que este haya quedado reconocido de manera unánime, se estará”, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo “a la situación 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”, por lo que propone la apertura de un periodo de prueba para que los Ayuntamientos interesados puedan “justificar los actos de autoridad o gestión administrativa sobre el terreno, que puedan ser utilizados como un elemento más de juicio para establecer la ubicación de dicho mojón”.

9. El día 3 de julio de 2015 la Jefa del Servicio de Cartografía emite informe sobre la línea límite, y concluye que sería necesario instar de los Ayuntamientos una propuesta “fundamentada en el Acta de 1889, remitiéndose al Acta de 1941 exclusivamente en aquellos puntos en los que pueda afirmarse que se refieren a algún punto de los recogidos en el Acta de 1889, ya sea porque se denominan de igual forma o porque puede acreditarse fehacientemente que un punto comparte topónimos diferentes”. Y por lo que se refiere al mojón de tres términos, plantea que ha de solicitarse “documentación que acredite la correspondencia entre los distintos topónimos en los que se sitúa el mojón 3T”.

Mediante escritos de 10 de julio de 2015, el Servicio instructor requiere a los cuatro Ayuntamientos implicados y al Banco de Tierras, en trámite de subsanación y mejora de solicitudes, para que en el término de quince días aporten la documentación referida.

10. Con fecha 4 de mayo de 2016, el Ingeniero en Geodesia y Cartografía del Servicio instructor suscribe una propuesta de la línea basada en el Acta de 9 de noviembre de 1889. A diferencia de la propuesta elaborada por el IGN, en la que se utiliza el Acta de 1941 para determinar los mojones cuya ubicación no resulta posible recuperar con la descripción del Acta de 1889, la propuesta técnica del Servicio instructor plantea la eliminación de los mojones cuya situación concreta no pueda precisarse, uniendo los mojones anterior y posterior con una línea recta. En consecuencia, dado que no fue posible su localización, se prescinde de los mojones 3, "Pena del Clavo", y 10, "Palo da Valía", del Acta de 1889, definiéndose la línea límite en estas zonas como la línea recta que une los mojones 2 y 4 y los mojones 9 y 11.

Al margen de lo anterior, establece una serie de mojones auxiliares (7.1 a 7.8) para delimitar el cauce del "Arroyo de Valía Corta", que constituye la línea límite entre los mojones 7 y 8, según el mismo Acta de 1889.

Por último, y ante la imposibilidad de determinar el mojón de tres términos con el Concejo de Pesoz, el técnico opta por fijarlo en el "centro de una circunferencia pasante por las tres propuestas municipales".

11. Mediante oficios de 5 de mayo de 2016, la Jefa del Servicio instructor comunica a los cuatro Ayuntamientos interesados y al Banco de Tierras del Principado de Asturias la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente.

12. Con fecha 18 de mayo de 2016, el Banco de Tierras del Principado de Asturias remite al Servicio instructor un escrito en el que pone de manifiesto

que “el Monte Carbayal, Pastur y Entrerrios, situado en el municipio de Illano (...), es propiedad del Principado de Asturias”, que lo adquirió “mediante compraventa en el año 1989. Anteriormente tuvo un Consorcio con el patrimonio forestal del Estado cuyas bases fueron aprobadas en 1960”. Afirma que “está cerrado perimetralmente con estacas de madera y alambre”, de acuerdo con las “escrituras de compraventa”, y que “en el año 1991 se realizó por la autoridad forestal del Principado de Asturias el apeo del monte (...) con presencia de varios vecinos de los pueblos de la zona y de las autoridades municipales”.

Acompaña una copia del informe del Ingeniero Operador del apeo y del correspondiente plano, de la escritura de compraventa y de un plano que recoge las diferencias entre el deslinde propuesto por el IGN y el límite del monte.

13. El día 29 de junio de 2016, el Jefe del Negociado en Topografía del Servicio instructor analiza “la documentación gráfica” proporcionada por el Banco de Tierras del Principado de Asturias y señala que “no ha podido obtener unas conclusiones fehacientes de que los topónimos indicados en dicho plano hayan sido ubicados correctamente sobre él”. Por tal motivo, sigue “manteniendo la propuesta de línea límite de fecha 04-05-2016”.

14. Con fecha 1 de julio de 2016, se incorpora al procedimiento un informe jurídico “posterior al trámite de audiencia” que resume la tramitación y la solución propuesta por los técnicos del Servicio instructor, que considera debe seguir manteniéndose.

15. Previo informe de la Jefa del Servicio instructor de 20 de julio de 2016, la Consejera de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente propone, con esa misma fecha, “aprobar el reconocimiento de la línea de término municipal entre Illano y San Martín de Oscos (...) conforme al trazado

que se refleja en el mapa anexo a este acuerdo, cuyas coordenadas se definen a continuación, ello sin perjuicio del derecho de propiedad que pueda existir sobre las parcelas a las que afecte el deslinde”.

Por lo que se refiere a 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”.

Respecto al fondo de la cuestión planteada, y sobre la base de los informes técnico y jurídico que obran en el procedimiento, sostiene que “el documento más antiguo practicado de conformidad entre los Ayuntamientos de Illano y San Martín de Oscos resulta ser el Acta de deslinde de fecha 9 de noviembre de 1889 (...). Acta meramente descriptiva del recorrido de la línea y de la ubicación de los mojones, que no hace referencia a las medidas ni otras características geomorfológicas de estos, ni tampoco a las distancias (...). Ante el desconocimiento actual de determinados lugares o parajes mencionados en el Acta de 1889 que finalmente no pudieron ser recuperados, el Servicio de Cartografía se aparta de la propuesta del Instituto Geográfico Nacional, consistente en la sustitución de un Acta por otra -la de 1889 por la de 1941- en lo que respecta a los tramos o mojones en los que existan indeterminaciones o imprecisiones, considerando más adecuado dejar sin reconocer los mojones cuya ubicación se ignora”.

En cuanto a la línea límite entre mojones, considera que ha de establecerse la línea recta por constituir la práctica habitual en aquella época, según “el artículo 3” de las Instrucciones de 23 de diciembre de 1870, salvo entre los mojones siete y ocho, cuya línea identifica el Acta como el curso del arroyo Valía Corta.

Por último, sobre la ubicación del mojón de tres términos con el Concejo de Pesoz, y dado que “nunca ha existido, por lo que se conoce, acuerdo entre los tres afectados (...), se ha optado por la solución que se ha revelado como la más equitativa, y que consiste en situar dicho mojón en el circuncentro del

triángulo (formado) por la unión de los tres puntos propuestos por los tres Ayuntamientos afectados”.

16. En este estado de tramitación, mediante oficio de 18 de agosto de 2016, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reconocimiento de la línea de término jurisdiccional entre los Concejos de Illano y San Martín de Oscos, afectando al mojón de tres términos municipales con Pesoz” objeto del expediente núm. de la Consejería de Infraestructuras, 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 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. Además, de conformidad con lo establecido en la legislación general sobre procedimiento administrativo, se cumplió el trámite de audiencia con vista del expediente -en el que se incluyó al Banco de Tierras del Principado de Asturias, que aportó documentación sobre un monte propiedad de la Comunidad Autónoma- y se formuló la oportuna propuesta de resolución debidamente motivada.

No obstante, y por lo que se refiere a la posibilidad de suspender el cómputo del plazo para resolver el procedimiento, hemos de hacer notar que el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, invocado por la Administración con ocasión de la solicitud de un informe técnico interno, dispone que la suspensión puede acordarse "Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución", resultando pacífico que a tenor de lo establecido en los artículos 82 y 83 de la propia ley solo pueden considerarse preceptivos los que, con tal carácter,

determinen las “disposiciones legales” (configuración legal que mantiene la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en sus artículos 79 y 80).

En el procedimiento que analizamos, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial solo contempla la intervención preceptiva del IGN. En consecuencia, y a falta de reglamentación propia, no cabe invocar la solicitud de un informe técnico interno para fundamentar la suspensión del procedimiento, toda vez que el mismo no puede calificarse como preceptivo.

CUARTA.- En cuanto al fondo del asunto, se trata de resolver las discrepancias sobre los límites territoriales entre los concejos de Illano y San Martín de Oscos.

Según se desprende de la documentación analizada, las Comisiones de deslinde de los concejos de Illano, San Martín de Oscos y Villanueva de Oscos se habían reunido el día 29 de octubre de 2009 y de común acuerdo fijaron el mojón común de tres términos. Sin embargo, los Ayuntamientos de Illano y San Martín de Oscos discreparon sobre su respectiva línea límite.

Reunidos nuevamente en la Casa Consistorial del Ayuntamiento de San Martín de Oscos el día 25 de julio de 2012, las Comisiones de deslinde de los concejos de Illano, San Martín de Oscos y Pesoz se mostraron conformes en que ha de fijarse la totalidad de la línea límite, que incluye el mojón de tres términos con el concejo de Pesoz, y levantaron actas de disconformidad, fijando en ellas sus respectivas posiciones.

I. Los términos de la controversia.

Todos los Ayuntamiento interesados entienden que para la determinación de la línea límite ha de partirse del acta más antigua localizada, la de 1889, si bien, ante la imposibilidad de localizar alguno de los mojones en ella descritos, acuden a otros documentos posteriores, ya sean actas levantadas por el IGN o documentos privados, o invocan la posesión de hecho que se desprendería del ejercicio efectivo de potestades administrativas.

Así, el Ayuntamiento de Illano fundamenta su propuesta en el Acta de deslinde de 1941, en parte en la de 1889, y tiene en cuenta la escritura del Monte de Carbayal, Pastur y Entrerrios. Finalmente, se apoya en diversa documentación que considera prueba el ejercicio de potestades administrativas en la zona conflictiva, como es la cesión que realizan los vecinos para acondicionar un camino entre Pastur y Villar, licencias de obras en Villar y diferentes documentos relativos a los montes de Carbayal, Villaseca, Pastur, Villar y Entrerrios y La Montaña.

Por su parte, el Ayuntamiento de San Martín de Oscos basa su propuesta igualmente en ambas actas, junto con la determinación de algunos topónimos que obtiene de las escrituras del monte Cordal de San Isidro y en el testimonio de los vecinos de Bousoño para la ubicación del mojón de tres términos.

Finalmente, el Ayuntamiento de Pesoz aporta un informe suscrito por una Ingeniera Técnica Forestal que parece fijar el mojón común en consonancia con el cuaderno de campo asociado al Acta de 14 de julio de 1941.

II. La propuesta del Instituto Geográfico Nacional.

Analizadas las diferentes posturas municipales, considera el IGN que para la determinación de la línea ha de partirse del acta más antigua, que es la "de 1889, y que sería la que, en principio, según la jurisprudencia, debería considerarse en primer lugar"; pero, dadas sus características, estima que, "técnicamente, no es posible interpretar con rigor geométrico el Acta de 9 de noviembre de 1889 (...) y que para su plasmación sobre el terreno es necesario recurrir a otros documentos como el Acta de 11 de julio de 1941 y su cuaderno de campo (...) asociado, que ayudan a la identificación en el terreno de los topónimos relativos a los marcos de esta Acta de 1889, así como a la determinación de la forma en que unen cada dos de los mojones consecutivos que se describen en la misma". Tras la comprobación de las coincidencias entre ambos documentos, el criterio del IGN es que la línea límite se ha de fundamentar en el Acta de 1889 "en aquellas partes de la línea en las que esta

Acta de 1889 es interpretable a través de la de 1941. En el resto de la línea (...) la propuesta se fundamenta en el Acta de 1941, dado que esta última permite una materialización sobre el terreno más neutra y exenta de interpretaciones subjetivas por tener información geométrica asociada (cuaderno de campo asociado a dicha acta)”.

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

Considera la propuesta que “el documento más antiguo practicado de conformidad entre los Ayuntamientos de Illano y San Martín de Oscos resulta ser el Acta de deslinde de fecha 9 de noviembre de 1889”. Pero, como el propio IGN reconoce, no es posible interpretar con rigor técnico dicho acta, y por tanto, aunque resulta “factible acudir a otros documentos que reflejen con precisión los puntos señalados en el acta (...), no hay que perder de vista que el documento que debe plasmarse o replantearse es indefectiblemente (...) el Acta de 9 de noviembre de 1889, y no el Acta de 11 de julio de 1941, a cuyas operaciones solo acudieron en aquella fecha los representantes del Ayuntamiento de Illano”. Por ello, “ante el desconocimiento actual de determinados lugares o parajes mencionados en el Acta de 1889 que finalmente no pudieron ser recuperados”, la propuesta se aparta de la que realiza el IGN, “consistente en la sustitución de un Acta por otra -la de 1889 por la de 1941- en lo que respecta a los tramos o mojones en los que existan indeterminaciones o imprecisiones, considerando más adecuado dejar sin reconocer los mojones cuya ubicación se ignora”.

Por lo que se refiere a la línea de unión entre los mojones, e interpretando “el artículo 3 de las Instrucciones de 23 de diciembre de 1870, dadas para llevar a cabo el señalamiento de los términos municipales”, se propone su determinación mediante una línea recta, salvo en los casos que el propio acta señale otra cosa, como sucede “entre los mojones siete y ocho, en que sí se cita expresamente que se siguió el arroyo del Valía Corta”.

En consecuencia, no se reconocen los mojones 3 y 10, y el deslinde se cierra en esos puntos con una línea recta que une los mojones anterior y posterior a los omitidos (mojones 2 y 4 en el primer caso y 9 y 11 en el segundo).

Por último, sobre el mojón de tres términos con Pesoz (mojón 11), dado que no fue posible su localización y los tres Concejos proponen lugares diferentes, indica la propuesta que “se ha optado por la solución que se ha revelado como la más equitativa, y que consiste en situar dicho mojón en el circuncentro del triángulo (formado) por la unión de los tres puntos propuestos por los tres Ayuntamientos afectados”.

IV. El criterio del Consejo Consultivo.

Como venimos manifestando en supuestos como el que ahora nos ocupa, nuestra función consultiva se orienta más a la garantía de la legalidad formal que a la delimitación material propiamente dicha, más propia de la competencia técnica. No obstante, también hemos señalado 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 resulte 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 -ECLI:ES:TS:1979:1423-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª); doctrina que, también de modo constante, acoge el Consejo de Estado. En concreto, refiere el alto órgano consultivo del Estado, con cita de abundante jurisprudencia, que ha de atenderse “al ejercicio de (...) actos reveladores de jurisdicción o potestad administrativa en la zona de litigio” (Dictamen 1245/1993), sin despreciar que los deslindes de montes pueden considerarse “un elemento probatorio para practicar un deslinde de términos municipales” (Dictamen 1730/1999).

En atención a lo expuesto, no se discute en el caso analizado que la única acta de deslinde practicada de conformidad con los dos Ayuntamientos interesados (salvo en lo que se refiere al mojón de tres términos con Pesoz) es la de 9 de noviembre de 1889, y que por tanto es este el documento que debe replantearse sobre el terreno para delimitar la línea. Ahora bien, ante las dificultades que se presentan el informe técnico interno del Servicio instructor se aparta de la propuesta del IGN, que -como ya hemos indicado- opta por buscar las coincidencias toponímicas entre el Acta de 1889 y la de 1941, para terminar restituyendo sobre el terreno el Acta de 11 de julio de 1941 y su cuaderno de campo asociado. Estos últimos trabajos no reflejan la existencia de un deslinde para fijar la línea límite entre los Concejos, sino una operación técnica realizada para cumplir dos finalidades muy concretas: elaborar un mapa topográfico nacional y un catastro parcelario. En consecuencia, dado que a la realización de tales trabajos solo comparecen los representantes del Concejo de Illano, no cabe entender que dicho deslinde exprese de modo preciso y concertado la ubicación de los terrenos cuestionados. Por ello, este Consejo considera acertada la opción de restablecer sobre el terreno la ubicación de los mojones que puedan ser recuperados del Acta de 1889.

Sin embargo, y pese a las diferentes bases de partida empleadas por los técnicos del IGN y los del Servicio instructor, el resultado final de ambas propuestas resulta prácticamente coincidente en gran parte de la línea, apreciándose divergencias de cierta consideración únicamente en su inicio y de

mayor entidad en la parte final. En concreto, se ubican en distintos puntos el mojón 2 del Acta de 1889 y el mojón 9 del Acta de 1889, que el IGN identifica con el mojón 12 del Acta de 1941.

Por lo que se refiere al primero de ellos, la discrepancia se advierte a la hora de ubicar una laguna a la que se refiere el Acta de 1889, "Lagua da Traba", ya que en el paraje por donde discurre la línea existen dos lagunas. Ante la ausencia de datos, la propuesta se decanta por ubicar el mojón en la laguna "más al Este, con el objeto de no alterar la línea límite con Villanueva de Oscos" (según recoge textualmente la propuesta técnica elaborada por el Servicio instructor y asume la propuesta de resolución). Sin embargo, la propuesta del IGN, prácticamente coincidente con la que plantea el Ayuntamiento de San Martín de Oscos, la sitúa sobre la laguna Oeste.

En este punto ha de recordar este Consejo Consultivo que es doctrina constante del Consejo de Estado, que reitera la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que los informes del IGN gozan de la presunción *iuris tantum* de acierto en relación con sus afirmaciones técnicas. Así, en el Dictamen 1352/1998 el Consejo de Estado señala que "una vez comprobado que se ha seguido el procedimiento marcado por el Reglamento y que no inciden ni han sido alegadas consideraciones de índole jurídica que, acaso, pudieron matizar o alterar el parecer del Instituto Geográfico Nacional, debe prevalecer el criterio, eminentemente técnico, del mismo" (en idéntico sentido, Dictámenes 1719/1996 y 1319/1996). Del mismo modo, el Tribunal Supremo viene calificando la presunción de acierto de tales informes como una presunción *iuris tantum* (Sentencia de 9 abril de 2008 -ECLI:ES:TS:2008:2043-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), y, en consecuencia, "siendo cierto, como es, que la jurisprudencia de esta Sala ha afirmado la presunción de acierto de los informes emitidos en materia de deslinde por el Instituto Geográfico Nacional, también lo es que dicha jurisprudencia permite a los tribunales del orden contencioso-administrativo considerar desvirtuada aquella presunción cuando la apreciación de las pruebas practicadas o de otros

elementos jurídicos relevantes para la decisión judicial así lo aconsejen” (Sentencia de 11 de marzo de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:1423-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

A nuestro juicio, para establecer la ubicación del mojón 2 sobre una u otra laguna ha de valorarse que los representantes del Concejo de Illano participaron en los trabajos técnicos recogidos en el Acta de 1941, que lo señala sobre la laguna Oeste; que en la actualidad el Ayuntamiento de San Martín de Oscos traza la línea sobre esa laguna Oeste, y que el deslinde del monte aportado por el Banco de Tierras del Principado de Asturias también parece coincidir con dicho punto. En sentido contrario, es decir, para justificar su ubicación sobre la laguna Este, la Administración solo alude a la necesidad de no afectar a la línea límite con Villanueva de Oscos. Pero no nos consta la existencia de un mojón de tres términos con este último Concejo (en cuyo caso tendría que haber comparecido la comisión de deslinde respectiva), ni se desprende de la documentación gráfica que se acompaña tal afectación, dado que la línea con Villanueva de Oscos se observa aún más al Este de la referida laguna. En consecuencia, estimamos que el órgano consultante ha de valorar si está debidamente justificada la ubicación del mojón 2 a la vista de las posturas mantenidas por los Ayuntamientos a lo largo del tiempo y de la propuesta que efectúa el IGN.

Por lo que se refiere al otro extremo de la línea, el mojón 9 del Acta de 1889, las discrepancias entre las partes y los informes técnicos son mucho más evidentes. Ahora bien, a diferencia del anterior, los técnicos del Servicio instructor sí motivan la discrepancia con el IGN en el hecho de haber localizado el topónimo valiéndose de un deslinde del monte “Cordal de San Isidro”, y lo ubican en un punto cercano al que a su vez propone el Ayuntamiento de San Martín de Oscos. Por ello, localizado el topónimo citado en el Acta de 1889, se justifica la discrepancia con lo propuesto por el IGN.

Respecto al mojón de tres términos con Pesoz, ante la falta de datos concluyentes y la existencia de una discrepancia entre los tres Concejos, que

fijan ubicaciones distintas (resultando coincidente la que plantea el IGN con la defendida por el Ayuntamiento de San Martín de Oscos), el informe técnico del Servicio instructor se inclina por situarlo en el “centro de una circunferencia pasante por las tres propuestas municipales”, mientras que la propuesta de resolución lo define como “el circuncentro del triángulo (formado) por la unión de los tres puntos propuestos por los tres Ayuntamientos afectados”. Este tipo de soluciones, que busca el reparto equitativo de los terrenos en disputa cuando no existe otro modo de delimitar los controvertidos, es coherente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por ello, este Consejo se muestra favorable a una solución geométrica que articule ese principio, aunque carece de medios para determinar si en el supuesto sometido a examen la solución más equitativa es el circuncentro o el incentro. En todo caso, este tipo de soluciones debe tener como presupuesto la comprobación previa de que los puntos defendidos por cada Corporación se encuentren fundamentados desde un punto de vista técnico, como aquí parece suceder.

Por lo que atañe a la determinación de la línea que une entre sí los diferentes mojones, visto que el Acta de 1889 no la refleja (salvo en el recorrido entre los mojones 7 y 8, que se reconoce “por el arroyo de Valía Corta”), juzgamos igualmente apropiado entender que ha de ser la línea recta, porque, tal y como se razona en la propuesta, las Instrucciones Técnicas aprobadas por Decreto de 23 de diciembre de 1870 disponían, en su artículo 5 (en la propuesta de resolución se identifica erróneamente este artículo con el número 3), que “Se colocará el número suficiente de mojones para que la línea de término entre cada dos de ellos consecutivos sea la recta que los une, excepto cuando el límite siga los márgenes o línea central de un río, arroyo o camino, en cuyo caso no se pondrán mojones en esta parte del perímetro”.

Por último, este Consejo considera necesario advertir a la autoridad consultante que, como afirma el Consejo de Estado en su Dictamen 1245/93, de 9 de diciembre, la referencia en el título a la línea de término jurisdiccional,

si bien pudo encontrar justificación en otros tiempos, en los que los Ayuntamientos ejercían una verdadera “jurisdicción” sobre su territorio, hoy no puede considerarse un término adecuado.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez valoradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen sobre el título y la ubicación de los mojones 2 y 11, y corregida la mención errónea al artículo 3 de las Instrucciones Técnicas citadas, puede aprobarse el reconocimiento de la línea límite entre los Concejos de Illano y San Martín de Oscos.

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

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.