

Dictamen Núm. 60/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de abril de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de febrero de 2025 -registrada de entrada el día siguiente-, examina el expediente relativo al deslinde parcial de los términos municipales de Navia y Villayón.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 13 de octubre de 2016, se reúnen las Comisiones de deslinde de los concejos de Navia y Villayón en el lugar conocido como “Prado de Abel”, al objeto de fijar con precisión la línea divisoria entre sus términos municipales. La discrepancia se refiere al modo en que debe trazarse la línea de unión del mojón número 4 con el número 5, por lo que se decide finalizar el acto de reconocimiento de deslinde, acordando ambas Comisiones levantar actas por separado.

Como antecedentes, se documenta un requerimiento del Ayuntamiento de Navia al Ayuntamiento de Villayón, formulado el 18 de junio de 2013, al

objeto de que se manifestara acerca de la propuesta de definición de una parte de la línea divisoria de los términos entre ambos concejos; en particular, entre los mojones números 4 y 6 del Acta de reconocimiento de la línea de término practicada los días 31 de julio y 1 de agosto de 1940 por el Instituto Geográfico Nacional en la Sierra de Anleo y Panondres.

Constan 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 los mojones de la línea límite jurisdiccional, con fecha 17 de abril de 2017 la Jefa del Servicio de Cartografía del Principado de Asturias solicita al Instituto Geográfico Nacional, “a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18 del (...) Real Decreto 1690/1986”, que 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, el día 25 de enero de 2018 se reúnen en el Ayuntamiento de Navia las Comisiones de deslinde de los Ayuntamientos afectados y los técnicos designados por el Instituto Geográfico Nacional. Planteada la cuestión, persisten las discrepancias, fijando el ámbito del expediente de deslinde entre los mojones 4 y 6 del Acta de 1940.

4. Con fecha 16 de marzo de 2018, el Servicio de Cartografía requiere a las Alcaldías para que, en el plazo de 3 meses, remitan las actas de disconformidad, con todos los datos, antecedentes y detalles que justifican su propuesta de deslinde.

El 31 de mayo de 2018, el Ayuntamiento de Navia remite diversa documentación, entre la que figura el Acta de la Comisión de deslinde, de fecha

19 de febrero de 2018, donde consta que la Comisión de Navia manifiesta su conformidad con la propuesta del Instituto Geográfico Nacional (en adelante IGN), y certificado del Acuerdo adoptado por el Pleno municipal, en sesión celebrada en fecha 19 de marzo de 2018, que ratifica tal decisión.

No consta que el Ayuntamiento de Villayón haya presentado documentación en defensa de sus pretensiones.

5. Con fecha 28 de junio de 2019, el Director General del IGN remite a la, entonces denominada, Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, el informe contemplado “en el artículo 24 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales”.

El referido informe se estructura en dos apartados. En el primero, denominado “memoria”, se enuncia la “propuesta” del IGN de la línea límite, se detallan los antecedentes analizados y se efectúan unas consideraciones sobre las propuestas de las Comisiones de deslinde. En el segundo, al que se refiere como “documentos”, en el que se incorporan un total de doce, entre ellos la interpretación gráfica de las propuestas de los Ayuntamientos, una “representación de la propuesta del IGN sobre ortofotografía del (Plan Nacional de Ortofotografía Aérea) 2015” y una “versión digital” del informe.

6. Con fecha 12 de agosto de 2019, el Servicio de Cartografía del Principado de Asturias emite un informe jurídico sobre el reconocimiento de la línea límite. En el mismo se advierte que las Comisiones de deslinde “se han basado, a la hora de delimitar el ámbito del expediente y de definir la línea de deslinde, en el Acta de 1940, cuando el Acta válida para definir los límites municipales es la más antigua practicada de conformidad, es decir, el Acta de 1889”. Por ello “procede que los servicios técnicos del Servicio de Cartografía realicen las labores de investigación, identificación e interpretación del acta de 1889, la cual se deberá tratar de replantear (...). Alternativamente, se valorará la posibilidad de instar a los Ayuntamientos a proceder a modificar o mejorar voluntariamente la

propuesta de deslinde de acuerdo con lo previsto en el artículo 68.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...), de forma que se solicita a los mismos la identificación y/o localización concreta de cada uno de los mojones y accidentes geográficos mencionados en la citada Acta de 1889 en la zona en conflicto”.

7. El día 14 de agosto de 2019, la Jefa del Servicio de Cartografía del Principado de Asturias requiere a las Alcaldías de los Ayuntamientos de Navia y Villayón para que, en el plazo de 15 días, procedan a subsanar y mejorar la propuesta de deslinde “toda vez que estos no han presentado una propuesta de deslinde que, al basarse en el acta de 1889, contenga una identificación y/o localización concreta de cada uno de los mojones y accidentes geográficos mencionados en la citada acta de 1889 en la zona de conflicto”.

El 20 de septiembre de 2019 el Ayuntamiento de Villayón remite al Servicio instructor un “informe de delimitación de los concejos de Villayón y Navia, en el tramo comprendido entre mojón n.º 4 (Pico de los Costillones) y el mojón n.º 6 (Peñas Negras), según las Actas de deslinde de 1940”, así como un “estudio que sitúa el contexto histórico en el cual la segregación del concejo de Villayón tuvo lugar” y dos partidas de nacimiento de dos vecinos oriundos del concejo.

8. El día 13 de febrero de 2020, la Técnica del Servicio instructor emite un informe complementario al realizado el 12 de agosto de 2019. Señala que “ninguno de los Ayuntamientos ha aportado documentación que venga a aclarar el asunto. En este estado de la cuestión, en que se da la circunstancia de que el órgano instructor se ve abocado a proponer como línea límite la que se extrae de un acta de 1889, cuya validez no ofrece dudas, pero cuya representación física no presenta coincidencia con el ámbito geográfico objeto de reconocimiento, según lo acordado por las partes (tramo entre los mojones 4 y 6 del Acta de 1940) y dado que, consultados los ayuntamientos, no se

aporta documentación ni argumentación que pueda solventar la cuestión”, se propone “acordar la retroacción de la tramitación del procedimiento, debiendo quedar emplazadas, en ese caso, las Comisiones de deslinde de ambos ayuntamientos a celebrar un nuevo acto de deslinde (...) en presencia de representantes del propio IGN, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18.2 del ya citado Real Decreto 1690/1986; acto en el que las Comisiones de deslinde acordarán deslindar el tramo de línea límite que estimen conveniente, si bien éste deberá quedar necesariamente circunscrito, según lo expuesto, dentro del ámbito que se desprende del acta de 1889”.

Esta propuesta se eleva a la Jefa del Servicio de Cartografía, que, con fecha 21 de febrero de 2020, dispone la retroacción del procedimiento al trámite procedimental regulado por el artículo 18.2 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, lo que se comunica al IGN y a los Ayuntamientos de Navia y Villayón.

9. Previa petición formulada por el Servicio instructor, los Ayuntamientos de Villayón y Navia, mediante escritos de fecha 23 de julio y 12 de agosto de 2020 respectivamente, comunican que el ámbito geográfico propuesto queda delimitado desde Peña Ronda hasta el, denominado en el Acta de 1889 como, Pico Llongo (el Picollongu en el Mapa Topográfico Nacional 1:25.000, y el Picollongu en el Mapa Topográfico de Asturias 1:5.000), lo que se traslada al IGN a fin de dar cumplimiento al artículo 18 del citado Real Decreto 1690/1986.

10. El Servicio de Cartografía, a propuesta del IGN, convoca a los interesados a una reunión, que se celebró el día 8 de junio de 2022, sin que se alcanzara un acuerdo entre ambos Ayuntamientos sobre el reconocimiento de la línea límite.

11. Recibidas con fechas 22 de junio y 2 de septiembre de 2022 las actas de disconformidad de las Comisiones de deslinde de los Ayuntamientos de Navia y Villayón, el 22 de septiembre de 2022 el Servicio de Cartografía pone a

disposición del IGN el expediente electrónico completo, a los efectos de la emisión del informe-propuesta, preceptivo y no vinculante, previsto en el artículo 24 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

12. El 27 de febrero de 2023, el IGN remite informe-propuesta que incluye una "memoria" en la que se expone el planteamiento de establecer la línea límite desde el mojón 6 del Acta de 1940 "Peña Ronda" (que equivale al mojón 7 del Acta de 1889) hasta el Pico Llongo (punto intermedio entre los mojones 8 y 9 del Acta de 1889, aunque señala que sin referencia en el Acta de 1940). También se remite la interpretación gráfica de las solicitudes expuestas por los Ayuntamientos y una "representación de la propuesta del IGN sobre ortofotografía del (Plan Nacional de Ortofotografía Aérea) 2020".

13. Con fecha 11 de abril de 2024, el Servicio de Cartografía emite informe técnico para la identificación de la línea límite entre los puntos denominados Peña Ronda y Pico Llongo, objeto de la divergencia entre los Ayuntamientos de Navia y Villayón. Analizada el Acta levantada entre los días 1 y 5 de octubre de 1889, el informe-propuesta elaborado por el IGN, remitido en febrero de 2023, y las propuestas de deslinde de los Ayuntamientos interesados; tras consultar todas las fuentes disponibles y realizar inspección sobre el terreno, el Servicio concluye la imposibilidad de localizar un punto inequívoco en el cual ubicar el mojón número 8 descrito en el Acta de 1889 entre Peña Ronda (mojón número 7 del mismo Acta) y Pico Llongo, punto de paso entre los mojones números 8 y 9 de dicha Acta y final del ámbito del procedimiento de deslinde, por lo cual, se propone, como línea límite, una línea recta uniendo los dos puntos.

14. Con fecha 25 de septiembre de 2024, el Servicio de Cartografía informa, a la vista del informe técnico, "que no constan en el expediente administrativo otros documentos de segundo orden de los que pueda extraerse la ubicación de los topónimos señalados en el Acta de 1889, ni ha podido ser recuperada su

ubicación mediante labor de campo, desconociéndose con exactitud tanto la ubicación del mojón número 8, como la forma de unión entre Peña Ronda y Pico Llongo, según el recorrido citado en el Acta de 1889./ Tampoco han sido aportados por parte de los Ayuntamientos actos de autoridad y gestión administrativa (...). En consecuencia, siguiendo el criterio del Consejo Consultivo del Principado de Asturias (...) y de acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (...) procede la unión entre Peña Ronda ([mojón] 7 del Acta de 1889 y punto de inicio del ámbito geográfico del expediente que se tramita) y el Pico Llongo (punto intermedio entre el [mojón] 8 y el [mojón] 9 del Acta de 1889 y punto final del ámbito geográfico del expediente) mediante una línea recta, según propone el citado informe técnico del Servicio de Cartografía, por encontrarlo ajustado a Derecho”.

15. Notificada al día siguiente a las Corporaciones locales implicadas, la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, los Ayuntamientos no presentan alegaciones, si bien el Ayuntamiento de Navia remite la certificación expedida por la Secretaría municipal, relativa al acuerdo de aceptación de la propuesta de deslinde formulada por el Servicio de Cartografía del Principado de Asturias.

16. Previo informe del Jefe del Servicio instructor de 19 de diciembre de 2024, el Consejero de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos propone, con fecha 3 de febrero de 2025, “aprobar el reconocimiento de una parte de la línea de término municipal entre los concejos de Navia y Villayón (...), conforme al trazado que se refleja en el mapa anexo a este informe, 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

mediante 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, señala que, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, “a pesar de que la documentación de 1940 pudiera tener un mayor nivel de detalle, su objeto no era propiamente el de delimitar ambos términos municipales (...) lo que la convierte en una fuente de segundo orden. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 28 de septiembre de 1935 ha señalado que, cuando se trata de cuestiones sobre deslindes, debe atenderse, no sólo con preferencia, sino exclusivamente, a lo que resulte de las operaciones practicadas con anterioridad con el mismo objeto”.

17. Finalmente, la Secretaria de la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as certifica que la citada Comisión, en reunión celebrada el 5 de febrero de 2025, informó favorablemente el “Acuerdo por el que se aprueba el deslinde parcial de los términos municipales de los concejos de Navia y Villayón”.

18. En este estado de tramitación, mediante oficio de 13 de febrero de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de “deslinde parcial de los términos municipales de los concejos de Navia y Villayón”, objeto del expediente núm. de la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, adjuntando, a tal fin, una copia autenticada del mismo en soporte digital.

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 interesados 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 Instituto Geográfico Nacional y dictamen del órgano consultivo superior de aquella. A su vez, el 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 nombrada 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 Instituto Geográfico Nacional.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación al expediente de las actas que reflejan la participación de las Comisiones de deslinde y sus discrepancias. Además, de conformidad con lo señalado en la legislación general sobre procedimiento administrativo, se ha cumplido el trámite de audiencia con vista del expediente y formulado 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 Navia y Villayón.

I. Los términos de la controversia.

El desacuerdo entre los Ayuntamientos implicados afectaba inicialmente a una parte de la línea límite entre los términos municipales de Navia y Villayón; concretamente, a la situación de los mojones 4 y 6, así como a la línea de unión entre los citados mojones, todos ellos referidos al Acta de deslinde practicado los días 31 de julio y 1 de agosto de 1940. Sin embargo, los topónimos utilizados para identificar estos mojones del Acta de 1940 no se mencionan en el Acta de 1889 -que resulta ser el deslinde más antiguo practicado de conformidad con los municipios interesados-, por lo que se decidió la retroacción del expediente, a fin de que las comisiones de deslinde acordasen delimitar el tramo de línea límite que estimasen conveniente, si bien éste debería quedar necesariamente circunscrito dentro del ámbito que se desprende del Acta de 1889. Finalmente, las comisiones de deslinde fijaron que el ámbito geográfico del expediente fuese el tramo comprendido entre el mojón número 7 "Peña Ronda" y el mojón auxiliar "Pico Llongo", ambos del Acta de 1889, discrepando en el trazado entre los mismos y en la ubicación del mojón número 8.

La Comisión de deslinde del Ayuntamiento de Navia coincide, inicialmente, con la propuesta del IGN que discurre por la divisoria de aguas al sur del arroyo Forcón y junto al límite catastral entre ambos municipios. Sin

embargo, durante el último trámite de audiencia desde la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Navia se da por adecuada la línea final propuesta por el Servicio de Cartografía del Principado de Asturias.

Por su parte, el Ayuntamiento de Villayón defiende que el trazado entre "Peña Ronda" y "Pico Llongo" discurre por la divisoria de aguas al norte del arroyo Forcón y junto al límite catastral entre ambos municipios.

II. La propuesta del Instituto Geográfico Nacional.

La Dirección General del IGN fundamenta su propuesta "en las Actas levantadas de común acuerdo en 1889, en aquellas partes de la línea en las que estas Actas de 1889 son interpretables y/o ambas partes litigantes están de acuerdo"; y en el resto de la línea, recurre al cuaderno topográfico de campo asociado al Acta de 1940, dado que la misma "permite una materialización sobre el terreno más neutra y exenta de interpretaciones subjetivas por tener información geométrica asociada (rumbos y distancias)". Señala que "la línea que describen las Actas de 1889 tiene un recorrido muy similar a la de 1940, recorriendo de Oeste a Este los lugares, iría desde la peña Ronda/Negra bajando en curva al río Bao/Forcón (...) luego subiendo hasta Formoso/Formosa (...), luego por el sendero/campo de las Folguerosas/Fogueirosas y luego por una divisoria que incluye el Pico Llongo".

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

La propuesta de resolución se aparta de la línea propuesta por el IGN, al considerar que el Acta cuya validez para determinar la línea límite es la de 1889 -a pesar de que la documentación de 1940 pudiera tener un mayor nivel de detalle, toda vez que su objeto no era propiamente el de delimitar ambos términos municipales-. Y propone aprobar el deslinde parcial conforme al trazado que se refleja en el informe del Servicio de Cartografía de 19 de diciembre de 2024, en virtud del cual procede la unión mediante una línea recta

entre Peña Ronda (mojón número 7 del Acta de 1889 y punto de inicio del ámbito geográfico del expediente que se tramita) y el Pico Llongo (punto intermedio entre el mojón número 8 y el mojón número 9 del Acta de 1889 y punto final del ámbito geográfico del expediente).

IV. El criterio del Consejo Consultivo.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar (entre otros, Dictamen Núm. 268/2016), nuestra función consultiva se orienta más a la garantía de la legalidad formal, referida al procedimiento administrativo de deslinde, que a la delimitación material propiamente dicha; función esta eminentemente técnica. No obstante, también hemos manifestado en dictámenes anteriores, acogiendo la doctrina del Consejo de Estado en la materia, que nuestra intervención se extiende al examen de la solución adoptada, a los efectos de declarar los límites físicos de un término municipal respecto de otro, determinando sus respectivos territorios, analizando la “regularidad, justificación y coherencia de las apreciaciones de los técnicos, a la luz de las divergencias entre los Municipios”.

A tales efectos, en supuestos como el que nos ocupa, venimos reiterando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, constante a lo largo del tiempo, según la cual “son prevalentes los deslindes anteriores./ Cuando no existen deslindes anteriores en que apoyar una solución al trazado de la línea discutida, habrá que atender a los actos reveladores del ejercicio de potestades administrativas en la zona controvertida./ Por último, en defecto de los anteriores datos, habrá de acudir a los documentos referentes a fincas o heredades que se encuentren enclavadas en el terreno litigioso, y demás pruebas que contribuyan a formar un juicio sobre la cuestión planteada y de las que pueda deducirse con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho” (Sentencia de 17 de diciembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:5559-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª); doctrina que, también de modo constante, acoge el Consejo de Estado (entre otros, Dictamen 843/2019, de 19 de diciembre).

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 es la levantada los días 1, 2, 3, 4 y 5 de octubre 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 1940, para terminar restituyendo sobre el terreno el Acta de 31 de julio y 1 de agosto de 1940 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 Villayón, 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.

El ámbito geográfico fijado por las Comisiones de deslinde se concreta en el tramo comprendido entre el mojón número 7 "Peña Ronda" y el mojón auxiliar "Pico Llongo", ambos del Acta de 1889, que, textualmente, dice así: "hasta el punto nombrado Peña Ronda, la cual se halla cuatro metros desviada de la esquina que mira al medio día del cierro llamado de Anleo, seiscientos metros; cuya peña, después de ambas Comisiones señalarla como mojón, por sobresalir un poco y ser de la clase de la anterior, fue señalada con el número siete (...) Desde éste, se midieron en curva bajando por la cuesta nombrada Bao, hasta el arroyo del mismo nombre, siguiendo este cuesta arriba hasta el punto nombrado Formoso, dos mil metros, en el cual hay una peña la que tiene una hendidura y en esta se colocó un mojón que después fue señalado con el número ocho (...). Desde aquí, se midieron por el sendero llamado de las

Folguerosas, Pico Llongo en dirección a la peña conocida con el nombre de Pico del Can, dos mil metros” en cuya parte norte se puso el número nueve.

Como advierten los técnicos del IGN y los del Servicio instructor, este documento de 1889 realiza una descripción del recorrido de la línea, haciendo vagas referencias a las características de los mojones y mencionando distancias meramente aproximadas entre algunos de ellos, así como a los sitios y parajes en los que se encuentran.

El Servicio instructor, en su informe de fecha 19 de diciembre de 2024, analiza en profundidad la propuesta del IGN que “parte de Peña Ronda para bajar hasta el encuentro con el único arroyo que se halla en la zona, que hoy en día se conoce como arroyo del Forcón, pero que bien podría tratarse del antaño conocido como arroyo Bao, topónimo que, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha localizado en ningún documento gráfico. Sin embargo, una vez llegado al arroyo, el IGN, en contra de lo descrito por el Acta de 1889, no continúa por el trazado del arroyo hasta llegar al Formoso, sino que se separa completamente del curso del arroyo para dirigirse hasta lo alto de un cordal, en cuyo inicio se halla un pico, que el IGN identifica como Pico Formoso. Es de notar que el Acta de 1889 no identifica Formoso como un pico, sino como un ‘punto nombrado Formoso (...) en el cual hay una peña la que tiene una hendidura y en esta se colocó un mojón’. En el Mapa Topográfico de Asturias, escala 1:5000 (MTA 1:5000), disponible en el Centro de Descargas del Sistema de Información Territorial e Infraestructura de Datos Espaciales de Asturias (SITPA IDEAS) se observa que el topónimo ‘Formosa’ no aparece en el pico que el IGN señala como Pico Formosa, sino aproximadamente a 120 m al este y 50 m al norte, justamente en la zona por la que discurre el mencionado arroyo hacia su nacimiento. Consultada la Memoria Técnica del MTA 1:5000, se advierte que en el apartado cuarto, que contiene el ‘Listado de Niveles’, a Formosa le corresponde el código 030420 relativo a ‘parajes’ y no el código 030422, que es el que le correspondería si fuera un ‘pico, monte o collado’. Todo ello vendría a evidenciar que el topónimo Formosa, en cumplimiento del

Acta de 1889, no es un pico en lo alto de un cordal, sino un paraje, concretamente aquel en el que se halla una peña con una hendidura que habría que tratar de localizar en la zona denominada Formosa, más al noreste del pico señalado por el IGN, cumpliéndose además en esa zona las distancias entre mojones que señala el Acta de 1889 (dos mil metros desde Peña Ronda hasta la peña de Formoso)./ Continuando con el recorrido del Acta de 1889, desde la peña que se sitúa en el paraje de Formoso habría que tomar el sendero llamado de las Folguerosas hasta llegar al Pico Llongo. Pues bien, el IGN se aparta drásticamente del recorrido señalado en el Acta de 1889 y, partiendo de lo alto del pico al que llama Formoso, continúa por el mismo cordal hasta el siguiente pico denominado Pegarete, atravesando a continuación el campo de las Fogueirosas hasta llegar al Pico de los Costillones y de ahí al Pico Llongo, aguas vertientes. Se observa que ese es precisamente el recorrido marcado por el Acta de 1940, pero en sentido inverso”.

De lo anterior se desprende que el IGN no se ajusta al sentido de la jurisprudencia del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido anteriormente, pues como expresamente señala en su informe de fecha 27 de febrero de 2023, “se ha optado, siempre que ha sido posible, por tomar la forma de unión descrita en el Acta de 1940 ya que es un documento con mucha más precisión en el que también estuvieron de acuerdo en su día ambos municipios”. Es decir, el IGN se aparta de la línea establecida en 1889, para adoptar como propuesta la línea que se desprende del Acta de 1940 y su cuaderno topográfico de campo asociado, levantados por el Instituto Geográfico Catastral y cuya finalidad, debe insistirse una vez más, no era establecer el deslinde entre los términos municipales.

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, compartimos el parecer expuesto en la propuesta de resolución, en el sentido de que el documento que debe tomarse en consideración es el más antiguo en el que se expresó la voluntad conjunta de los dos Ayuntamientos, es decir, el Acta levantada del 1 al 5 de octubre de 1889, y no el Acta posterior de 31 de julio de 1940, toda vez que esta última difiere de la línea acordada en 1889, tanto en la denominación y situación de algunos mojones (particularmente, en lo que hace referencia a la ubicación del topónimo “Formosa” como paraje y no como pico) como en parte de su recorrido y en la forma de unión entre hitos, por lo que supone una alteración de lo acordado pacíficamente en 1889 por los representantes de los ayuntamientos implicados.

Sentado lo anterior, cabe señalar que, como resultado de los trabajos técnicos, se da por conocida la ubicación tanto de Peña Ronda (mojón 7) como del Pico Llargo (punto intermedio entre el mojón 8 y el mojón 9 y punto final

del ámbito geográfico del expediente), si bien no ha sido posible la recuperación de la ubicación de Formoso (mojón 8) ni del resto de topónimos que señala el Acta de 1889, en cuanto al tramo de unión entre el Peña Ronda y el Pico Llongo, inclusive la piedra con la hendidura situada en el paraje Formoso (mojón 8).

Por tanto, para determinar la línea que une entre sí los diferentes mojones, vistas las imprecisiones del Acta de 1889, juzgamos igualmente apropiado entender que ha de ser la línea recta entre Peña Ronda (mojón 7) y el Pico Llongo (punto intermedio entre el mojón 8 y el mojón 9) porque, tal y como razona el Servicio instructor, este Consejo ha recurrido a esta solución en otros precedentes similares. Así, en el Dictamen Núm. 38/2014 sostuvimos que “si la controversia tampoco pudiera ser así resuelta, consideramos más adecuado el cierre de la línea entre los mojones quinto y octavo mediante la traza de una línea recta, que en alguna medida dividiría el terreno litigioso”); y en el Dictamen Núm. 268/2016 juzgábamos apropiado la unión de mojones mediante línea recta siguiendo las Instrucciones Técnicas aprobadas por Decreto de 23 de diciembre de 1870 (publicado en la Gaceta de Madrid de 12 de febrero de 1871), cuyo artículo 5 dispone 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. Para unir a dicha parte del perímetro la línea amojonada se colocará después del último mojón, si este no pudiese ser situado en una de las márgenes, otra señal auxiliar a una distancia cualquiera; pero en la alineación de la recta que, partiendo del último mojón, determine el límite hasta cortar una de las márgenes del río, arroyo o camino, o a su línea central”.

En suma, el informe técnico del Servicio autonómico de Cartografía, aun partiendo de la dificultad de realizar las operaciones materiales de deslinde -especialmente respecto de la ubicación del punto intermedio entre los mojones

8 y 9-, ofrece razones de ciencia para llegar a la solución propuesta -que explica con detalle y basa en la información que proporciona el mapa topográfico de Asturias y en el "listado de niveles" de su memoria técnica-, según la cual no es posible técnicamente situar el punto controvertido conocido como "Formosa" en una elevación, como así asume -sin una justificación técnica concreta- el informe del IGN. Por tanto, la propuesta de resolución, al llevar a cabo la operación material de deslinde, expresa con claridad los datos técnicos y fácticos que ha empleado, identifica las fuentes que ha usado para establecer la línea de deslinde y razona pormenorizadamente sus conclusiones, orientadas a que la delimitación de ambos concejos guarde la mayor fidelidad posible con las actas del deslinde de 1889, a pesar de las dificultades que, en ningún caso pueden impedir el establecimiento de una determinada línea divisoria (Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de abril de 2012 -ECLI:ES:AN:2012:333A-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2013 -ECLI:ES:TS:2013:3537-, Sala de lo Contencioso-Administrativo). Asimismo, debe subrayarse que, en este caso, el Servicio de Cartografía autonómico se erige como un órgano autónomo, imparcial e independiente respecto de los intereses de los dos concejos afectados; además de ser el órgano administrativo llamado a fijar un criterio técnico uniforme que resuelva del mismo modo -por elementales razones de seguridad jurídica- las controversias que se den en los distintos deslindes entre términos municipales del Principado de Asturias, lo que ha resuelto, en este procedimiento, con estimable solvencia técnica que -en términos jurídicos- impide que el deslinde propuesto pueda ser tachado de arbitrario.

En consecuencia, este Consejo Consultivo concluye que debe aprobarse la descripción de la línea límite sobre la base de los mojones y la línea que los une, según se determina en la propuesta de resolución del procedimiento de deslinde que se examina -que define las coordenadas de la línea y acompaña un mapa con el trazado de la misma- y que, una vez aprobado el deslinde, ha

de darse 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 una parte de la línea de término entre los concejos de Navia y Villayón.

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.