

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

4789 *Orden HAP/761/2016, de 25 de abril, por la que se aprueba el deslinde entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja).*

Examinado el expediente de deslinde entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 3.12 del Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, se dicta la siguiente Orden.

I. Antecedentes

I. Con fechas 29 de octubre y 5 de noviembre de 2013 los Ayuntamientos de Mendavia y Agoncillo remitieron a la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales respectivamente, las actas de desacuerdo y documentación complementaria en la que fundamentan sus pretensiones, derivadas de la reunión de las comisiones de deslinde de ambos Ayuntamientos de fecha 23 de octubre de 2013.

El Ayuntamiento de Mendavia defiende como línea límite la que determina el Acta de 27 y 29 de noviembre de 1924, levantada por el Instituto Geográfico y su Acta adicional de 30 de abril de 1954, levantada por el Instituto Geográfico y Catastral con motivo de la segregación del barrio de Arrúbal del término municipal de Agoncillo para constituirse en municipio independiente.

El Ayuntamiento de Agoncillo basa su propuesta en el Acta de 27 de abril de 1871 de «Deslinde y amojonamiento con la villa de Mendavia» y el Acta de 19 de junio de 1935, denominado «Acta de deslinde de las jurisdicciones de Agoncillo, provincia de Logroño y Mendavia de la provincia de Navarra».

II. Con fecha 27 de diciembre de 2013 se remite al Instituto Geográfico Nacional (en adelante, IGN) copia de las actas de la reunión de las comisiones de deslinde de ambos Ayuntamientos, celebrada el 23 de octubre de 2013, junto con el resto de documentación aportada por las partes en la que fundamentan sus pretensiones, y se le solicita designación de ingenieros y fijación de la fecha de actuaciones.

Tras diversos trámites incidentales previos, el 4 de junio de 2014, en el lugar señalado al efecto, tienen lugar las operaciones de campo a las que asisten los miembros de las comisiones de deslinde de ambos Ayuntamientos, así como representantes del Ayuntamiento de Alcanadre (La Rioja), de las Comunidades Autónomas afectadas, Delegados del Gobierno correspondientes y los ingenieros del IGN. Se finaliza de nuevo en desacuerdo.

Según la documentación aportada al expediente por los Ayuntamientos, la discrepancia afecta a la totalidad de la línea límite que ha de haber entre ambos términos municipales, excluido el mojón triple, o mojón de tres términos, común también al término municipal de Viana (Navarra), respecto de cuya posición hay acuerdo entre Mendavia y Agoncillo. No sucede lo mismo en el otro extremo, común al término de Alcanadre (La Rioja), punto respecto de cuya ubicación discrepan, razón por la que al acto de deslinde también fue convocado, como parte interesada, este último Ayuntamiento.

En las reuniones celebradas, las comisiones de Mendavia y Agoncillo mantienen los criterios expuestos en la documentación aportada al expediente. El documento jurídico en el que basa su propuesta el Ayuntamiento de Mendavia es el Acta de 27 y 29 de noviembre de 1924 y su Acta adicional de 30 de abril de 1954. Agoncillo, sin embargo, considera que la línea límite con el municipio de Mendavia es la definida en el Acta de 27 de abril de 1871 y en el Acta de 19 de junio de 1935.

A la reunión también asisten representantes del Ayuntamiento de Alcanadre (La Rioja), como interesados en el procedimiento, al estar afectado por las actuaciones a llevar a cabo en lo referente al punto de triple confluencia de su término municipal con los de Mendavia y Agoncillo.

Mediante escrito de fecha 16 de julio de 2014, el Ayuntamiento de Alcanadre resuelve «Renunciar a su facultad de actuar como promotor del expediente citado, sin perjuicio de mantener su condición de interesado legítimo en el procedimiento».

III. Mediante oficio de fecha 25 de junio de 2014, el IGN da traslado a la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Informe sobre el acto de deslinde celebrado el día 4 de junio de 2014 en la Casa Consistorial del municipio de Mendavia.

En dicho Informe, tras relacionar y analizar, en orden cronológico las Actas de deslinde aportadas al expediente se pone de manifiesto que la naturaleza de este conflicto parece ser más de índole jurídico que técnico, puesto que su resolución dependerá de la prevalencia que se establezca entre las diferentes Actas. Asimismo, hacen constar que los representantes de Agoncillo alegan que en el levantamiento del Acta de 27 y 29 de noviembre de 1924, por el Instituto Geográfico, no compareció representación alguna de dicho Ayuntamiento.

Por consiguiente, dada la complejidad jurídica del expediente, el Instituto solicita a esta Dirección General, con carácter previo a la realización de los trabajos técnicos pertinentes, su pronunciamiento sobre la validez de las Actas obrantes en el mismo y sobre la prevalencia entre ellas.

En respuesta a lo solicitado, este centro directivo remite al IGN un Informe, de fecha 15 de julio de 2015, en el que concluye, en primer lugar, que «para resolver los expedientes de deslinde deberá atender, con carácter prioritario y preferente, a lo que resulte de deslindes anteriores, teniendo estos prioridad sobre el resto de documentos que puedan constituir un elemento probatorio en el expediente» y en segundo lugar, que «el hecho de que uno de los Ayuntamientos no haya comparecido en un deslinde no puede cuestionar la vigencia y validez del mismo, si dicha entidad fue correctamente emplazada».

IV. Con fecha 12 de noviembre de 2015, el IGN, a la vista de las actuaciones y de las actas de desacuerdo correspondientes, emite Informe-propuesta en relación al deslinde.

En aplicación de los criterios señalados, y dado que el deslinde más antiguo obrante en el expediente, Acta de 27 de abril de 1871, parece referirse únicamente al tramo inicial de la línea y no expresa cómo continúa ésta al llegar al entorno del río Ebro, el Instituto entiende que la propuesta se ha de fundamentar en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924 (con su Acta adicional, levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el 30 de abril de 1954) a pesar de que a su levantamiento no compareciera representación del Ayuntamiento de Agoncillo, puesto que consta de manera fehaciente que dicha entidad fue oportunamente emplazada.

El levantamiento de esta Acta de 1924 se llevó a cabo de manera análoga a la del resto de límites municipales de España en los trabajos de formación del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000 que se desarrollaron desde el año 1870 hasta mediados del siglo XX.

El informe incluye el listado de coordenadas de los puntos que definen la propuesta del IGN, y ortofotografías de dichos puntos localizados sobre el terreno. Se relacionan las coordenadas en el sistema geodésico de referencia ETRS89, proyección UTM, huso 30, de las posiciones de los mojones del Acta y, en su caso, de los puntos que definen la geometría de la línea entre ellos. La recuperación de la línea límite, cuando coincide con el eje del río Ebro, se ha hecho promediando las geometrías ajustadas de ambas márgenes.

V. Por esta Unidad, el día 7 de diciembre de 2015, se da traslado a las partes del informe del IGN y en concreto al Ayuntamiento de Mendavia, Ayuntamiento de Agoncillo, Comunidad Autónoma de La Rioja y Comunidad Foral de Navarra, abriendo plazo de audiencia para alegaciones por quince días tal y como establece el artículo 3.10 del Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre, que regula el procedimiento de deslinde entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas.

El referido plazo de quince días fue ampliado en siete días más mediante Resolución de fecha 22 de diciembre de 2015, del Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a la vista de las solicitudes de las partes.

VI. Mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2015 el Ayuntamiento de la Villa de Mendavia comunica a esta Dirección General que «presta su conformidad al Informe-propuesta emitido por el Instituto Geográfico Nacional [...], sobre deslinde entre este municipio y el de Agoncillo (La Rioja)».

VII. El Ayuntamiento de Agoncillo y el Gobierno de La Rioja mediante escritos de fecha 11 y 12 de enero, respectivamente, formulan las alegaciones al informe del IGN que constan en el expediente.

En particular pueden resumirse las mismas del siguiente modo: La propuesta de deslinde formulada por el Ayuntamiento de Mendavia se basa en una operación de reconocimiento de la línea divisoria con Agoncillo realizada de forma unilateral por Mendavia en el año 1924, viciada de numerosas irregularidades y nunca aceptada por el Ayuntamiento de Agoncillo. También señalan, que a dicho acto de deslinde no asistió ningún representante del Ayuntamiento de Agoncillo, por lo que este deslinde no puede considerarse consentido por ambas partes.

Consideran que debe tenerse en cuenta el Acta de 1935, coincidente en esencia con la del año 1871, «por lo que no resulta razonable, a juicio de este Ayuntamiento, que sea objeto de una irreflexiva descalificación como hace ahora el IGN en su Informe-propuesta».

VIII. El Consejo de Estado, en sesión de su Comisión Permanente celebrada el día 7 de abril de 2016, emitió el dictamen n.º 129/2016 estableciendo, tras diversas consideraciones jurídicas, «Que procede fijar la línea límite entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja) conforme al informe emitido por el Instituto Geográfico Nacional de 12 de noviembre de 2015 aceptado en la propuesta de resolución de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 8 de febrero de 2016».

II. Fundamentación jurídica

Primera.—La primera cuestión que debemos plantear es si existe una línea límite entre los municipios de Mendavia y Agoncillo que se fundamente en un deslinde jurisdiccional válido al objeto de resolver las discrepancias planteadas por los municipios afectados.

Para resolver esta cuestión partimos de inicio del informe del IGN que, una vez consultado el Sistema de Información Documental del Servicio de Delimitaciones Territoriales del IGN (SIDDES), recaba como documentos base los siguientes:

«Acta de la operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos municipales de Mendavia y Agoncillo, pertenecientes el primero a la provincia de Navarra y el segundo a la provincia de Logroño», levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924.

Acta adicional al Acta anterior levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el día 30 de abril de 1954, «en virtud del Decreto del Ministerio de la Gobernación de 4 de agosto de 1952, por el que se segrega el barrio de Arrúbal del municipio de Agoncillo, constituyéndose el mismo como municipio independiente, con capitalidad y denominación de Arrúbal».

Cuaderno topográfico de campo, de fecha 19 de diciembre de 1924, del «itinerario que define la línea límite entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (Logroño)».

Cuaderno topográfico de campo, de fecha 28 de diciembre de 1924, del «itinerario de la orilla izquierda del río Ebro, adicional al itinerario de la línea límite entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (Logroño)».

Cuaderno topográfico de campo, de fecha 29 de diciembre de 1924, del «itinerario de la orilla izquierda del río Ebro, de la línea límite entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Alcanadre (Logroño)».

Planimetría a escala 1:25.000 de «los términos municipales de Agoncillo y de Arrúbal (Logroño)», de fecha 18 de enero de 1925.

Planimetría a escala 1:25.000 de la zona 1.ª del término municipal de Mendavia (Navarra), de fecha 1 de abril de 1925.

También se ha utilizado la siguiente documentación obrante en los servidores de la Unidad de Observación del Territorio del IGN, correspondiente a la zona del expediente:

Ortofotografía del PNOA (Plan Nacional de Ortofotografía Aérea) del año 2012.

Fotogramas aéreos del año 1957, del Army Map Service (AMS) de Estados Unidos, de los cuales se ha solicitado su ortorrectificación al Servicio de Sensores Aerotransportados de esa Unidad, en proyección UTM, sistema geodésico de referencia ETRS89, huso 30.

A la vista de las actas y de las propuestas de los Ayuntamientos, el IGN establece como consideraciones las siguientes:

1. El primer mojón, o mojón de tres términos (M1 = M3T), afecta a tres municipios: Agoncillo, Mendavia y Viana (Navarra). No obstante, este no constituye el objeto de controversia de este expediente al existir acuerdo respecto a su posición entre los Ayuntamientos de Agoncillo y Mendavia.

2. El municipio de Alcanadre (La Rioja) resulta parte interesada en el procedimiento de deslinde al estar afectado por el extremo sur del tramo en litigio (M3T) en el que confluye con los términos municipales de Mendavia y Agoncillo.

La representación del Ayuntamiento que asistió al acto de deslinde celebrado el 4 de junio de 2014, manifestó, mediante escrito de fecha 16 de julio de 2014, que renunciaba «a su facultad de actuar como promotor del expediente citado, sin perjuicio de mantener su condición de interesado legítimo en el procedimiento».

3. En este mismo acto, las comisiones de deslinde de Mendavia y Agoncillo no llegaron a un acuerdo respecto del tramo de línea objeto de litigio. Ambos mantienen los criterios expuestos en la documentación aportada al expediente. El documento jurídico en el que basa su propuesta el Ayuntamiento de Mendavia es el Acta de 27 y 29 de noviembre de 1924 y su Acta adicional de 30 de abril de 1954. Agoncillo, sin embargo, considera que la línea límite con el municipio de Mendavia es la definida en el Acta de 27 de abril de 1871 y en el Acta de 19 de junio de 1935.

4. Los representantes de la comisión de Agoncillo ponen en duda la validez y eficacia del Acta de 27 y 29 de noviembre de 1924, del Instituto Geográfico, alegando que en su levantamiento no compareció comisión alguna de dicho Ayuntamiento y además se dieron, a su juicio, graves vicios de procedimiento que comportarían necesariamente su nulidad. Todas estas consideraciones se encuentran argumentadas en los documentos aportados por Agoncillo al expediente.

5. A la vista de los hechos y la documentación aportada el IGN considera que la resolución del expediente dependerá de la prevalencia que se establezca entre las diferentes Actas obrantes en el mismo y que son, básicamente, las siguientes:

a) Acta de deslinde y amojonamiento con la villa de Mendavia, levantada por los Ayuntamientos el día 27 de abril de 1871, en cumplimiento del Decreto de 23 de diciembre del año 1870.

b) Acta de la operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos municipales de Mendavia (Navarra) y de Agoncillo (Logroño), levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924 «para dar cumplimiento a lo que dispone la ley para la publicación del Mapa de treinta de septiembre de mil ochocientos setenta y la de veintitrés de marzo de mil novecientos seis, sobre formación del Catastro parcelario de España».

c) «Acta de deslinde de las jurisdicciones de Agoncillo, provincia de Logroño y de Mendavia, de la provincia de Navarra», levantada por los Ayuntamientos de Agoncillo y Mendavia el día 19 de junio de 1935, «en cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre deslindes jurisdiccionales».

d) Acta de 30 de abril de 1954, adicional a la de 1924, levantada por el Instituto Geográfico y Catastral «en virtud de lo dispuesto en el Decreto del Ministerio de la Gobernación de 4 de agosto de 1952, por el que se segrega el barrio de Arrúbal del municipio de Agoncillo constituyéndose el mismo como municipio independiente con capitalidad y denominación de Arrúbal».

El IGN, ante la complejidad jurídica del expediente solicitó a esta Dirección General pronunciamiento sobre la validez y prevalencia de las referidas Actas. Del criterio de este centro directivo se dio traslado al IGN mediante informe de fecha 15 de julio de 2014, en cuyas conclusiones se pone de manifiesto lo siguiente:

De la jurisprudencia reiterada de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, confirmada por sus pronunciamientos más recientes, en materia de deslindes entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas se puede colegir que:

Primero.—Para resolver los expedientes de deslinde la Administración deberá atender, con carácter prioritario y preferente, a lo que resulte de deslindes anteriores, teniendo éstos prioridad sobre el resto de documentos que puedan constituir un elemento probatorio en el expediente.

Segundo.—«El hecho de que uno de los Ayuntamientos no haya comparecido en un deslinde, no puede cuestionar la vigencia y validez del mismo, si dicha entidad fue correctamente emplazada».

Por todo ello, el Instituto concluye señalando que «en aplicación de los criterios señalados a este Instituto por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del MINHAP en su Informe de 15 de julio de 2014, y dado que el deslinde más antiguo obrante en el expediente, de 1871, parece referirse únicamente al tramo inicial de la línea y no expresa cómo continúa ésta al llegar al entorno del río Ebro, este Instituto entiende que nuestra propuesta se ha de fundamentar en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924 (con su Acta adicional, levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el 30 de abril de 1954) a pesar de que a su levantamiento no compareciera representación del Ayuntamiento de Agoncillo, puesto que consta de manera fehaciente que dicha entidad fue oportunamente emplazada.

El levantamiento de esta Acta de 1924 se llevó a cabo de manera análoga a la del resto de límites municipales de España en los trabajos de formación del Mapa Topográfico Nacional a escala 1:50.000 que se desarrollaron desde el año 1870 hasta mediados del siglo XX».

El referido informe incluye el listado de coordenadas en el sistema geodésico de referencia ETRS89, proyección UTM, huso 30, de las posiciones de los mojones del Acta y, en su caso, de los puntos que definen la geometría de la línea entre ellos. La recuperación de la línea límite, cuando coincide con el eje del río Ebro, se ha hecho promediando las geometrías ajustadas de ambos márgenes. Incluye ortofotografías de dichos puntos localizados sobre el terreno.

Segunda.—El Ayuntamiento de Mendavia, mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2015, manifiesta que «presta su conformidad al Informe-propuesta emitido por el Instituto Geográfico Nacional, anteriormente referenciado, sobre deslinde entre este municipio y el de Agoncillo (La Rioja)». En la misma línea se postula el Gobierno de Navarra, que mediante escrito de fecha 26 de enero, ponen en conocimiento de esta Dirección General que no formulan alegaciones ni observaciones al Informe propuesta emitido por el IGN.

El documento jurídico en el que basa su propuesta la comisión de deslinde de Mendavia es el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924, así

como su Acta adicional levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el 30 de abril de 1954, con motivo de la segregación del barrio de Arrúbal del término municipal de Agoncillo para constituirse en municipio independiente.

El Ayuntamiento de Mendavia acompaña «un informe para la recuperación de la referida línea límite en base al deslinde de 1924, inicial entre Agoncillo y Mendavia, y al deslinde de 1954 para la segregación de Arrúbal de Agoncillo».

El citado informe, ha sido realizado por el Ingeniero Técnico en Topografía don Guillermo Muerza Esparza en marzo de 2011, y para su elaboración ha desarrollado y ajustado los cuadernos topográficos de campo asociados al Acta y ha asignado coordenadas UTM en los sistemas geodésicos de referencia ETRS89 y ED50, huso 30 a los mojones, y a los puntos intermedios cuando la línea límite entre dos mojones consecutivos es el eje del río Ebro.

La relación anterior de coordenadas, que concreta la propuesta de Mendavia, está incorporada al Acta de disconformidad levantada por separado por el Ayuntamiento de Mendavia, tras la reunión con el Ayuntamiento Agoncillo el día 23 de octubre de 2013.

En la documentación enviada, con posterioridad a la reunión de 4 de junio de 2014, en el Acta por separado levantada por el Ayuntamiento de Mendavia, éste se ratificó en su postura.

Tercera.—El Ayuntamiento de Agoncillo y la Comunidad Autónoma de La Rioja ponen en duda las conclusiones de este informe.

La comisión de Agoncillo hace su propuesta a partir del Acta de deslinde y amojonamiento entre Agoncillo y Mendavia de fecha 27 de abril de 1871 y del Acta de deslinde de las jurisdicciones de Agoncillo y de Mendavia, de fecha 19 de junio de 1935.

Además, incorporan un Informe elaborado en octubre de 2013, por encargo del Ayuntamiento, por el Ingeniero Técnico en Topografía don José Andrés Aznar asignando las coordenadas UTM que corresponden a los mojones y demás puntos resultantes del Acta de deslinde de las jurisdicciones de Agoncillo y Mendavia, de fecha 19 de junio de 1935, así como de los referidos planos parcelarios del término municipal de Agoncillo del primer Catastro Inmobiliario Rústico de La Rioja.

En el Acta de disconformidad, levantada por separado por el Ayuntamiento de Agoncillo tras la reunión con el de Mendavia el día 23 de octubre de 2013, figura un listado de coordenadas ajustadas de las líneas límite Mendavia-Agoncillo y Mendavia-Arrúbal, en el sistema de referencia ED50 y proyección UTM, huso 30 zona Norte, y se adjunta un plano con su representación. El IGN entiende que corresponden al eje del río Ebro obtenido de los planos catastrales de 1932, previamente georreferenciados, y que constituye la propuesta del Ayuntamiento de Agoncillo.

En la documentación enviada, con posterioridad a la reunión de 4 de junio de 2014, en el Acta por separado levantada por el Ayuntamiento de Agoncillo, éste se ratificó en su postura.

Cuarta.—Teniendo en cuenta la documentación aportada al expediente por los Ayuntamientos afectados, las alegaciones por ellos presentadas y los informes técnicos emitidos por el IGN hay que realizar las siguientes consideraciones:

1. Agoncillo defiende el Acta levantada el día 27 de abril de 1871, y sobre todo, el Acta levantada el día 19 de junio de 1935.

En primer lugar, con respecto al «Acta de deslinde y amojonamiento con la Villa de Mendavia», levantada por los Ayuntamientos el día 27 de abril de 1871, en cumplimiento del Decreto de 23 de diciembre del año 1870, el IGN interpreta que es un documento en el que sólo se reconoce un pequeño tramo de la línea límite entre Mendavia y Agoncillo: el que va desde el mojón de tres términos común con Viana hasta el denominado en esta Acta «mojón séptimo», que se encontraría situado en algún punto de «la orilla del ribazo que hace el Ebro...», sin que figure pronunciamiento expreso sobre que la geometría de la línea a partir de «la esquina de la Abejera de don Eladio Fernández, vecino de Agoncillo que está al otro lado del Ebro...» discorra por el eje del río Ebro hasta el punto triple común con Alcanadre, como defiende el Ayuntamiento de Agoncillo.

De hecho en esta Acta de 1871 se dice textualmente «que la comisión que asiste por la Villa de Agoncillo ha sido nombrada por la Corporación para realizar el apeo y deslinde general del término municipal de Valdegón» y no para el reconocimiento total de la línea límite con Mendavia.

Es por eso que el Instituto no la considera como la primera de todas las Actas de deslinde que se han tenido en cuenta en el expediente.

En segundo lugar, el «Acta de deslinde de las jurisdicciones de Agoncillo, provincia de Logroño y de Mendavia, de la provincia de Navarra», levantada por los Ayuntamientos de Agoncillo y Mendavia el día 19 de junio de 1935, señala que «Habiendo discrepancia en la línea límite de derecho, reconocen como línea provisional de hecho la que a continuación se expresa: Desde el mojón de tres términos, reconocido por el Instituto Geográfico, de Alcanadre, Agoncillo y Mendavia, los dos primeros de la provincia de Logroño y el último de la provincia de Navarra, hasta el mojón número dos también reconocido por el Instituto Geográfico, de Agoncillo y Mendavia, sito en el pago denominado “Valdegón”, la línea divisoria o de separación de hecho a que se refiere esta Acta, es el eje o centro de las aguas corrientes del río Ebro».

Según lo recogido en esta Acta la comisión de Agoncillo reconoce la línea así descrita como límite de hecho y de derecho. Por su parte, la comisión de Mendavia reconoce esta línea límite de hecho, pero no de derecho, pues considera como línea límite de derecho la de 1924.

2. El IGN concluye que, al no haber acuerdo entre los Ayuntamientos afectados, es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de deslindes entre municipios. La referida doctrina se apoya, entre otras, en sentencias del Tribunal Supremo de fecha 23 de octubre de 1902, 20 de marzo de 1928, 2 de octubre de 1936, 4 de junio de 1941, 10 de diciembre de 1958, 8 de abril de 1967, 10 de diciembre de 1984, 19 de septiembre de 2006 y 9 de abril de 2008.

En ellas se pone de manifiesto que:

«Son prevalentes los deslindes anteriores consentidos.

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».

Teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha establecido de forma inequívoca y continuada a lo largo del tiempo que, para resolver los expedientes de deslinde habrá que atender a la prevalencia de los mismos, es lógico pensar que el Instituto haya optado por proponer como línea límite entre ambos municipios la que resulta del Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924 (con su Acta adicional, levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el 30 de abril de 1954).

El Acta de 1924, es la única acta que marca la totalidad de la línea límite entre ambos Ayuntamientos, pues el Acta de 1871, parece referirse únicamente al tramo inicial de la línea y no expresa cómo continúa ésta al llegar al entorno del río Ebro, donde se producen las principales desavenencias, ya que las líneas límites entre ambos municipios que se describen en las Actas de 1871, 1924 y 1935 son, en esencia, coincidentes en la zona norte, produciéndose las principales discrepancias en el tramo sur.

3. En sus alegaciones, el Ayuntamiento de Agoncillo señala que «efectivamente, la doctrina jurisprudencial citada da prioridad a los deslindes anteriores practicados de conformidad por los municipios afectados», y según, ellos, el primer deslinde conocido y practicado de conformidad por los Ayuntamientos de Mendavia y Agoncillo fue el de 1871, donde «los representantes de ambos municipios se limitaron a comprobar desde el mojón número uno [...] los únicos mojones de la línea divisoria que no coincidían con el propio cauce del río Ebro, dando a entender con dicha actitud que el resto de la línea divisoria

estaba perfectamente delimitada y no necesitaba de comprobación alguna al corresponderse con el límite natural existente».

A este respecto conviene precisar que no existe base jurídica para afirmar que un deslinde jurisdiccional entre dos municipios se hace teniendo en cuenta un elemento natural (ya sea un río o una vertiente de aguas, entre otros) sin que exista un reconocimiento explícito del mismo. En este mismo sentido se pronuncia el IGN cuando afirma que el Acta de 1871 parece referirse únicamente al tramo inicial de la línea y no expresa cómo continúa ésta al llegar al entorno del río Ebro.

De hecho, esta misma cuestión es la que devengó la controversia generada en el Acta de 1935, donde se señalaba que «la línea divisoria o de separación de hecho a que se refiere esta acta, es el eje o centro de las aguas corrientes del río Ebro», cuestión que no reconoció Mendavia «de derecho».

4. Respecto a la incomparecencia del Ayuntamiento de Agoncillo en la operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja), levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924, tanto la Comunidad Autónoma de La Rioja como el Ayuntamiento de Agoncillo defienden que «aunque se atribuyera a dicho acto el valor de un deslinde, éste no tendría el carácter de consentido por ambos municipios, pues la no comparecencia al acto de una de las comisiones municipales no resulta equiparable a la aceptación o conformidad del Ayuntamiento con el resultado».

La sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 30 de mayo de 2012, en relación con el expediente de deslinde entre los términos municipales de Castro Urdiales (Cantabria) y Muskiz (Vizcaya), ha señalado que:

«En orden a las objeciones opuestas por los actores a los precedentes de deslindes anteriores y, básicamente, al deslinde efectuado por el Acta de 1925, que constituye el fundamento fáctico del deslinde practicado por la Orden ministerial ahora cuestionada, deben efectuarse las siguientes consideraciones.

En orden a la validez del deslinde de 1739, como precedente histórico, ya tuvo ocasión este mismo Tribunal de pronunciarse en sentencia de 15 de abril de 2005, confirmada en casación por el Tribunal Supremo, en sentencia de 9 de abril de 2008, (...)

Y respecto a la validez del deslinde efectuado por Acta de 30 de septiembre de 1925, deriva, en primer término, de la constancia que el Ayuntamiento de Muskiz fue citado a su práctica, y no compareció, por lo que la pretendida ausencia de algún representante de esta corporación no invalida su realización.

El carácter jurisdiccional de su realización dimana de su propia titulación, al decir: "Acta de operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones a los términos de Castro Urdiales y San Julián de Musques".»

El deslinde de 1925 es coincidente con las líneas establecidas en deslindes anteriores, esencialmente con el parcial de 1903 y con el de 1739 (FJ 4).

Y continúa indicando que:

«Por la representación del Gobierno Vasco se solicitaba con carácter subsidiario, que caso de tenerse en cuenta algún deslinde anterior, sería el practicado en 1739 que difiere del que había propuesto el IGN en 1925, (...).

Ahora bien, como hemos indicado anteriormente la vigencia y validez del deslinde practicado en 1925 es incuestionable, dado su carácter jurisdiccional y la ausencia de ineficacia por la inasistencia del Ayuntamiento de Muskiz, al haber sido citada, además, de no haber constancia que contra el mismo se formulara impugnación alguna por las entidades corporativas afectadas.»

Dicha sentencia ha sido confirmada al declararse la inadmisión del recurso de casación, por Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 1), de 6 de junio de 2013.

Asimismo, cabe destacar que el IGN en su informe de 12 de noviembre de 2015 señala que el Ayuntamiento de Agoncillo «no asistió al reconocimiento de la línea límite en 1924

a pesar de haber sido citado oportunamente, como lo prueba el recibo del oficio de citación del Instituto Geográfico que se une al Acta de 1924. (...)».

Por ello, a la luz de la jurisprudencia expresada, el hecho de que el referido Ayuntamiento no compareciese al reconocimiento de 1924, no puede cuestionar la vigencia y validez de dicho deslinde, dado que dicha entidad fue correctamente emplazada.

5. En esta misma línea, la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Ayuntamiento de Agoncillo insisten en que la finalidad del Acta de 1924 era distinta de la propia del deslinde jurisdiccional de los términos municipales ya que se levantó para «dar cumplimiento a la Ley para la publicación del Mapa Topográfico Nacional, de 30 de septiembre de 1870 y la Ley sobre la formación del Catastro Parcelario en España, de 23 de marzo de 1906...».

A este respecto debe tenerse en cuenta que la naturaleza jurisdiccional de este deslinde, cualesquiera que sean las demás finalidades con las que pudiera efectuarse viene reflejada en la descripción del Acta de 1924 que titula la actuación en su primera página como «Acta de la operación practicada para conocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (Logroño)». Planteado así el deslinde no pudo tener otra finalidad que la de determinar los límites jurisdiccionales entre ambos municipios.

Así se pone de manifiesto en la sentencia anteriormente referida, cuando señala en el último párrafo del cuarto fundamento de Derecho que «El carácter jurisdiccional de su realización dimana de su propia titulación, al decir: Acta de operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones a los términos de Castro Urdiales y San Julián de Musques».

6. Según aprecia el Ayuntamiento de Agoncillo y la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los planos parcelarios del término municipal de Agoncillo del primer catastro inmobiliario rústico de La Rioja, elaborados por el Instituto Geográfico y Catastral entre los años 1932 a 1934 se comprueba que la línea divisoria entre Agoncillo y Mendavia es el eje de las aguas del río Ebro.

El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales y que ha servido a distintos fines a lo largo de su historia. Ahora bien, la utilización múltiple de la información catastral no desvirtúa la naturaleza tributaria de la institución, sino que la preserva al servir aquélla como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias.

Por otro lado, como ya hemos señalado anteriormente, en materia de deslindes de términos municipales, la doctrina jurisprudencial ha sido uniforme a lo largo del tiempo (manifestada, entre otras, en sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo de 1928, 2 de octubre de 1936, 4 de junio de 1941, 10 de diciembre de 1958, 8 de abril de 1967 y 10 de diciembre de 1984) pudiendo sintetizarse su línea argumental de la siguiente forma: «[...] para resolver los expedientes de deslinde, la Administración ha de basarse en lo que resulte de deslindes anteriores, practicados de conformidad por los municipios interesados y que sólo a falta de documentos comprensivos de deslindes anteriores, deberán tenerse en cuenta aquellos otros documentos que, aun no siendo deslinde, expresen de modo preciso la situación de los terrenos en cuestión, y demás pruebas que contribuyan a formar juicio sobre la cuestión planteada» (sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2012 confirmada por Auto del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2013).

A la vista de la jurisprudencia citada, dado que el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924, contiene un deslinde jurisdiccional válido y firme, no estaría justificado el recurrir a otros documentos «que contribuyan a formar un juicio sobre la cuestión planteada».

7. Otra de las cuestiones que pone en duda el Ayuntamiento de Agoncillo es el valor de los informes del Instituto Geográfico Nacional.

Señalan por un lado, los vicios de procedimiento en las actuaciones llevadas a cabo por el IGN en 1924, y por otro lado, en la primera de sus alegaciones, refiriéndose al acta de 1871 dicen que «no resulta razonable [...] que sea objeto de una irreflexiva

descalificación como hace ahora el IGN en su Informe-propuesta, sino más bien todo lo contrario a la vista de lo expuesto anteriormente y que debería conocer, por tratarse de documentos que deben obrar en sus archivos [...]».

Como ha puesto de manifiesto reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 1625/1993 o 40/1998, entre otros) «el deslinde de términos municipales es el procedimiento arbitrado para concretar la línea o líneas geométricas determinantes de los términos municipales que, por cualquier hecho o circunstancia, aparecen confusos o controvertidos».

Como ya hemos señalado anteriormente, en materia de deslindes de términos municipales, la doctrina jurisprudencial ha sido uniforme a lo largo del tiempo (manifestada, entre otras, en sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1902, 20 de marzo de 1928, 2 de octubre de 1936, 4 de junio de 1941, 10 de diciembre de 1958, 8 de abril de 1967 y 10 de diciembre de 1984), pudiendo sintetizarse su línea argumental en que son prevalentes los deslindes anteriores consentidos y que el deslinde consiste en determinar a cual de dos o más Ayuntamientos pertenece un territorio que ninguno de ellos posee quieta y pacíficamente en virtud de otro acto administrativo firme (como es el Acta de 1924).

Los técnicos del IGN no han hecho sino interpretar dicha Acta (siguiendo la doctrina jurisprudencial) y precisar sobre el terreno los puntos en ella recogidos apoyándose en criterios lógicos.

En cualquier caso, debemos partir del principio general de la presunción de acierto de los informes elaborados por un órgano técnico como es IGN, por cuanto como ha reconocido el Tribunal Constitucional en, entre otras, sentencia 34/1995, de 6 de febrero, la legitimidad de la llamada «discrecionalidad técnica» de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo, de forma que las modulaciones que encuentra la plenitud del conocimiento jurisdiccional sólo se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. Pero advirtiéndose siempre que se trata de una presunción «iuris tantum» que puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del poder razonable que se presume en el órgano calificador.

Criterio reafirmado en la sentencia de 12 de diciembre de 2007, al decir: «Para resolver la discrepancia, como es obvio, el dictamen técnico de un organismo especializado resultaba imprescindible y si el tribunal “a quo” finalmente considera que el conjunto de los elementos probatorios avala la conclusión de hecho (esto es, la posición de los mojones) reflejada en la Orden recurrida, sólo la demostración de que, al hacerlo así, ha apreciado de modo arbitrario o irracional aquellos elementos probatorios permitiría casar la sentencia».

Quinta.–La competencia para resolver este deslinde corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.12 del Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas en relación con el artículo 14.1.k) del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por lo expuesto,

Vistos los artículos pertinentes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del Real Decreto 3426/2000, de 15 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de deslinde de términos municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, y demás disposiciones de general aplicación, resuelvo:

Primero.

Declarar que la línea límite entre los municipios de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja) es la que se reconoce por el Instituto Geográfico Nacional en su Informe de 12 de noviembre de 2015.

Segundo.

Dicha línea límite viene representada por los puntos que el IGN ha seleccionado para racionalizar su trazado simplificándolo. Entiende que la línea límite jurisdiccional que debe haber entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Agoncillo (La Rioja) en la zona litigiosa, es la que se recoge en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924, y en su Acta adicional levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el día 30 de abril de 1954.

Se relacionan a continuación las coordenadas en el sistema geodésico de referencia ETRS89, proyección UTM, huso 30, de las posiciones de los mojones del Acta y, en su caso, de los puntos que definen la geometría de la línea entre ellos. La recuperación de la línea límite, cuando coincide con el eje del río Ebro, se ha hecho promediando las geometrías ajustadas de ambas márgenes.

Coordenadas de los puntos

Mojón	X (ETRS89)	Y (ETRS89)	Línea límite
M2	558632,2	4701266,3	
M2-01	558603	4701151	Recta.
M2-02	558658	4701117	Eje río Ebro.
M2-03	558703	4701064	Eje río Ebro.
M2-04	558778	4701004	Eje río Ebro.
M2-05	558958	4700826	Eje río Ebro.
M2-06	559080	4700770	Eje río Ebro.
M2-07	559182	4700726	Eje río Ebro.
M2-08	559303	4700585	Eje río Ebro.
M2-09	559356	4700451	Eje río Ebro.
M2-10	559366	4700385	Eje río Ebro.
M2-11	559375	4700321	Eje río Ebro.
M2-12	559368	4700257	Eje río Ebro.
M2-13	559375	4700129	Eje río Ebro.
M2-14	559385	4700065	Eje río Ebro.
M2-15	559395	4699829	Eje río Ebro.
M2-16	559472	4699668	Eje río Ebro.
M2-17	559507	4699625	Eje río Ebro.
M2-18	559675	4699520	Eje río Ebro.
M2-19	559830	4699467	Eje río Ebro.
M2-20	559951	4699477	Eje río Ebro.
M2-21	560082	4699523	Eje río Ebro.
M2-22	560142	4699558	Eje río Ebro.
M2-23	560196	4699612	Eje río Ebro.
M2-24	560270	4699738	Eje río Ebro.
M2-25	560419	4699939	Eje río Ebro.
M2-26	560510	4699967	Eje río Ebro.
M2-27	560639	4699945	Eje río Ebro.
M2-28	560842	4699845	Eje río Ebro.
M2-29	560932	4699800	Eje río Ebro.
M3T	561024	4699764	Eje río Ebro.
M3T-AUX	560997	4699700	
M3T-Testigo	560992,8	4699691,3	
M4-Prov.	562734	4697540	
M5	562934	4697376	Recta.
M5-Testigo	562923,4	4697361,0	
M5-01	562984	4697397	Eje río Ebro.

Mojón	X (ETRS89)	Y (ETRS89)	Línea límite
M5-02	563037	4697373	Eje río Ebro.
M5-03	563136	4697346	Eje río Ebro.
M5-04	563230	4697326	Eje río Ebro.
M5-05	563370	4697307	Eje río Ebro.
M5-06	563557	4697269	Eje río Ebro.
M5-07	563621	4697271	Eje río Ebro.
M5-08	563911	4697328	Eje río Ebro.
M5-09	564096	4697324	Eje río Ebro.
M5-10	564226	4697273	Eje río Ebro.
M5-11	564307	4697232	Eje río Ebro.
M5-12	564466	4697147	Eje río Ebro.
M5-13	564502	4697119	Eje río Ebro.
M5-14	564517	4697093	Eje río Ebro.
M5-15	564592	4697016	Eje río Ebro.
M5-16	564675	4697007	Eje río Ebro.
M5-17	564744	4696920	Eje río Ebro.
M5-18	564795	4696875	Eje río Ebro.
M5-19	564822	4696861	Eje río Ebro.
M5-20	564824	4696733	Eje río Ebro.
M5-21	564818	4696656	Eje río Ebro.
M6	564770,0	4696659,8	Recta.
M7	564463	4696263	Recta.
M7-Testigo	564445,1	4696266,9	
M7-01	564774	4696209	Recta.
M7-02	564767	4696166	Eje río Ebro.
M7-03	564801	4696169	Eje río Ebro.
M7-04	564863	4696141	Eje río Ebro.
M8=M3T	564928,3	4696129,9	Eje río Ebro.
M8 = AUX	564915,0	4696094,0	

Tercero.

Contra esta orden, que pone fin a la vía administrativa, podrán los interesados interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de cualquier otro recurso que estimaran procedente.

Madrid, 25 de abril de 2016.–El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro Romero.