

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

5377 Orden HAP/851/2016, de 18 de mayo, por la que se aprueba el deslinde entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Arrúbal (La Rioja).

Examinado el expediente de deslinde entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Arrúbal (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 Arrúbal 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 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, que está basada en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924, con ocasión del deslinde entre Mendavia y Agoncillo.

El Ayuntamiento de Arrúbal basa su propuesta en el Acta de 19 de junio de 1935, denominado «Acta de deslinde de las jurisdicciones de Arrúbal, provincia de Logroño y Mendavia de la provincia de Navarra».

II. Con fecha 9 de enero de 2014 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 línea límite que ha de haber entre ambos términos municipales en el tramo que va desde el punto donde la línea actualmente inscrita en el Registro Central de Cartografía del IGN abandona el cauce del río Ebro hasta el extremo más oriental de la línea, común también al término municipal de Agoncillo en su pertenencia a San Martín de Berberana, punto este último respecto de cuya posición también discrepan Arrúbal y Agoncillo.

En las reuniones celebradas, las comisiones de Mendavia y Arrúbal 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. Arrúbal, sin embargo, considera que la línea límite con el municipio de Mendavia es la definida 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 Arrúbal. No obstante, y sin perjuicio de ello, el término municipal de Alcanadre no es limítrofe con Arrúbal por lo que su participación en este punto es meramente circunstancial.

III. Mediante oficio de fecha 8 de julio 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 Arrúbal alegan que en el levantamiento del Acta de 27 y 29 de noviembre de 1924, por el Instituto Geográfico, no compareció representación alguna del Ayuntamiento de Agoncillo (Arrúbal era un barrio de Agoncillo en esa época).

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 1 de agosto 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, 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 (Arrúbal era un barrio de Agoncillo en esa época), 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 Arrúbal, 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 Arrúbal (La Rioja)». En la misma línea se manifiesta el Gobierno de Navarra, que mediante escrito de fecha 26 de enero, pone en conocimiento de este Centro Directivo que «no se formulan alegaciones ni observaciones al mismo».

VII. El Ayuntamiento de Arrúbal y el Gobierno de La Rioja mediante escritos de fecha 12 de enero de 2016, 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 (Arrúbal era un barrio de Agoncillo en esa época) realizada de forma unilateral por Mendavia en el año 1924, viciada de numerosas irregularidades y nunca aceptada por el Ayuntamiento de Arrúbal. También señalan, que a dicho acto de deslinde no asistió ningún representante del Ayuntamiento de Arrúbal, por lo que este deslinde no puede considerarse consentido por ambas partes.

VIII. El Consejo de Estado, en sesión de su Comisión Permanente celebrada el día 5 de mayo de 2016, emitió el dictamen n.º 151/2016 estableciendo, tras diversas consideraciones jurídicas, «Que procede fijar la línea límite entre los términos municipales de Mendavia (Navarra) y Arrúbal (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 15 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 Arrúbal 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 de Arrúbal, pertenecientes el primero a la provincia de Navarra y el segundo a la de Logroño», levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el día 30 de abril de 1954, «en virtud del Decreto del Ministerio de la Gobernación de cuatro de agosto de mil novecientos cincuenta y dos, 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».

– «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.

– 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)».

- 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 objeto de controversia en este expediente de deslinde de Mendavia con Arrúbal es la línea límite que ha de haber entre ambos términos municipales en el tramo que va desde el punto donde la línea actualmente inscrita en el Registro Central de Cartografía del IGN abandona el cauce del río Ebro hasta el extremo más oriental de la línea, común también al término municipal de Agoncillo en su pertenencia San Martín de Berberana, punto este último respecto de cuya posición sobre la línea intercomunitaria discrepan Arrúbal y Agoncillo.

2. Los mojones primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de esta Acta de 1954 son, respectivamente, los mojones tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del Acta de 1924.

3. En el Acta de 1954, hay un mojón sexto, que no existía en el Acta de 1924, pero no hubo reconocimiento de este punto, ni en su posesión de hecho ni en la de derecho, quedando por lo tanto este mojón sexto como mojón provisional.

La falta de reconocimiento de este sexto mojón no afecta a la línea límite objeto de este expediente intercomunitario, entre La Rioja y Navarra, porque la incertidumbre sobre su ubicación afecta únicamente al punto de la línea intercomunitaria sobre el que ha de finalizar el límite intracomunitario entre Arrúbal y Agoncillo en San Martín de Berberana, sin que la provisionalidad del mojón sexto afecte a la geometría del límite intercomunitario, que es el que se ha de dilucidar en el presente procedimiento administrativo.

4. En 1954 no se realizó un nuevo levantamiento topográfico de la línea límite entre Mendavia y Arrúbal porque el Acta de 1954 se basa, como se ha indicado, en el Acta de 1924, y, por tanto, en los documentos técnicos asociados a la misma.

5. Los representantes de la comisión de Arrúbal 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 Arrúbal al expediente.

Además, mantiene que no constan documentos, antecedentes o datos (sobre la ubicación de mojones históricos por ejemplo) que justifiquen el trazado de la línea divisoria establecido en el acta de 1924 a instancia de Mendavia.

6. 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 de las jurisdicciones de Agoncillo, provincia de Logroño y de Mendavia, de la provincia de Navarra», levantada por los Ayuntamientos de Arrúbal y Mendavia el día 19 de junio de 1935, «en cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre deslindes jurisdiccionales». En el año 1935 Arrúbal era un barrio de Agoncillo.

b) Acta de 30 de abril de 1954 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 Arrúbal

constituyéndose el mismo como municipio independiente con capitalidad y denominación de Arrúbal».

El Acta anterior, está basada en el Acta levantada por el Instituto Geográfico, entre los términos municipales de Agoncillo y de Mendavia, los días 27 y 29 de noviembre de 1924.

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 1 de agosto 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 1 de agosto de 2014, este Instituto entiende que nuestra propuesta se ha de fundamentar en el Acta levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el día 30 de abril de 1954, basada a su vez en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924, a pesar de que a su levantamiento no compareciera representación del Ayuntamiento de Agoncillo (Arrúbal era un barrio de Agoncillo en aquella época), 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, arriba referenciado, sobre deslinde entre este municipio y el de Arrúbal (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 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 Arrúbal el día 23 de octubre de 2013.

En la documentación enviada, con posterioridad a la reunión del 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 Arrúbal y la Comunidad Autónoma de La Rioja ponen en duda las conclusiones de este informe.

El documento jurídico en el que, a juicio del Instituto, basa su propuesta el Ayuntamiento de Arrúbal es el Acta de 19 de junio de 1935, que ha sido aportada al expediente por este Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Arrúbal ha examinado diferentes dictámenes e informes, que adjuntan al expediente así como una serie de documentos, incluida una Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1928, referida a asuntos de pastos en los terrenos ahora en litigio, pero que derivaron, según la Comisión de Arrúbal, a cuestiones obligadas de jurisdicción sobre el Juzgado que debía ocuparse del asunto y, por tanto, qué término municipal quedaba afectado.

En la documentación enviada, con posterioridad a la reunión del 4 de junio de 2014, en el Acta por separado levantada por el Ayuntamiento de Arrúbal, en el apartado «Propuesta de deslinde que efectúa la Comisión de deslinde de Arrúbal», se indica:

«La Comisión de deslinde de Arrúbal mantiene que no constan documentos, antecedentes o datos (sobre la ubicación de mojones históricos por ejemplo) que justifiquen el trazado de la línea divisoria establecido en el acta de 1924 a instancia de Mendavia [...]

Por tanto, ante la falta de claridad de esta acta (e incluso ante su falta de validez y eficacia, como se expone en el acta de 23-10-2013), con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo citado en el dictamen jurídico aportado por el Ayuntamiento de Arrúbal, y dado que no se dispone de deslindes jurisdiccionales anteriores que permitan despejar las dudas, deben valorarse otros documentos [...], referidos a la situación de hecho existente, que acreditan, de forma terminante en este caso, el dominio posesorio de Arrúbal sobre el enclave controvertido y confirman la línea provisional fijada en 1935 sobre la base divisoria de aguas aceptada por Mendavia.»...

[...]»

En esta documentación, el Ayuntamiento de Arrúbal concreta su propuesta por coordenadas en el sistema de referencia ED50, proyección UTM, huso 30.

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. Arrúbal defiende el «Acta de deslinde de las jurisdicciones de Arrúbal, 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 esta Acta se 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, Arrúbal, 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 Arrúbal 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 (Arrúbal en esa época era un barrio 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.

Al reconocimiento del Acta de 1924 no asistió el Ayuntamiento de Agoncillo (Arrúbal no existía como Ayuntamiento en esta época) a pesar de haber sido citado oportunamente, como lo prueba el recibo del oficio de citación del Instituto Geográfico que se une a dicha Acta.

Al levantamiento del Acta de 1954 sí asistieron representantes del Ayuntamiento de Agoncillo y del recién constituido Ayuntamiento de Arrúbal, manifestando todos ellos que daban su conformidad exclusivamente al señalamiento del mojón primero, correspondiente al mojón tercero del Acta de 1924, que es el más occidental de los dos mojones de tres términos municipales de Mendavia, Agoncillo y Arrúbal, quedando sin reconocer por Arrúbal el resto de su línea con Mendavia.

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 y Catastral el día 30 de abril de 1954, basada a su vez en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924.

3. Respecto a la incomparecencia del Ayuntamiento de Agoncillo en la operación practicada para reconocer la línea de termino 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 Arrúbal 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 treinta de mayo de dos mil doce, 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 Cuarto).

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 formulada 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.

4. En sus alegaciones, el Ayuntamiento de Arrúbal al referirse a los defectos en los que se incurrió en el levantamiento del Acta de 1924 considera que «la legislación aplicable establecía también la necesidad de que el Acta levantada hiciera referencia y se consignaran en ella cuantos antecedentes hubieran servido para fijar la línea común», por ello, señalan que 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 (ya que Arrúbal en esa época era un barrio de Agoncillo) fue el practicado el 27 de abril 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 este acta, es el eje o centro de las aguas corrientes del río Ebro», cuestión que no reconoció Mendavia «de derecho».

5. En esta misma línea, la Comunidad Autónoma de La Rioja y el Ayuntamiento de Arrúbal 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, cualquiera 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 Arrúbal (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, también, 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 Arrúbal existen documentos, datos y antecedentes en los que se apoya su propuesta (planos parcelarios, plano de la finca del término de Arrúbal elaborado por la Confederación Nacional de Sindicatos para documentar la compra venta de terrenos, certificación de la descripción de la finca registral núm. 2 de Arrúbal en la que se hayan situados los terrenos reclamados por Mendavia en el margen derecho del río Ebro, STS de 22 de diciembre de 1928, mediante la que se resuelve sobre la competencia jurisdiccional para conocer de una falta por pastoreo abusivo, etc.).

Parten de la premisa de que no existen «deslindes jurisdiccionales válidos y eficaces y consentidos o practicados de conformidad con los municipios interesados suficientemente clarificadores del trazado que debe seguir la línea divisoria, se tiene que acudir, siguiendo el criterio de la citada doctrina jurisprudencial, al análisis del conjunto documental aportado al presente expediente por esta parte...»

Insisten en que en los planos parcelarios del término municipal de Arrúbal del primer catastro inmobiliario rústico de la Rioja, elaborados por el Instituto Geográfico y Catastral entre los años 1933 y 1934 se comprueba que la línea divisoria entre Agoncillo y Mendavia es el eje de las aguas del río Ebro.

A este respecto debe señalarse que 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».

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 Arrúbal (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 Arrúbal (La Rioja) en la zona litigiosa, es la que se recoge en el Acta levantada por el Instituto Geográfico y Catastral el día 30 de abril de 1954 entre los términos municipales de Mendavia y de Arrúbal, basada a su vez en el Acta levantada por el Instituto Geográfico los días 27 y 29 de noviembre de 1924 entre Mendavia y Agoncillo.

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
M3T	561024	4699764	
M3T-AUX	560997	4699700	
M3T-Testigo	560992,8	4699691,3	
M1-01	561234	4699681	Eje río Ebro
M1-02	561331	4699612	Eje río Ebro

Mojón	X (ETRS89)	Y (ETRS89)	Línea Límite
M1-03	561566	4699513	Eje río Ebro
M1-04	561832	4699377	Eje río Ebro
M1-05	562017	4699270	Eje río Ebro
M1-06	562233	4699178	Eje río Ebro
M1-07	562323	4699151	Eje río Ebro
M1-08	562425	4699113	Eje río Ebro
M1-09	562599	4699014	Eje río Ebro
M1-10	562668	4698937	Eje río Ebro
M1-11	562721	4698856	Eje río Ebro
M1-12	562777	4698668	Eje río Ebro
M2	562717,8	4698650,4	Recta
M3	562695,2	4698442,1	Recta
M4	562501,1	4698150,5	Recta
M5	562375,0	4697836,4	Recta
M6-Prov.	562734	4697540	Recta

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 pertinente.

Madrid, 18 de mayo de 2016.–El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro Romero.