

**Expediente:** 12/2008

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte.

**Dictamen:** 10/2008, de 31 de marzo

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 31 de marzo de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta, Consejeros,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 25 de febrero de 2008, recaba, conforme al artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre (en adelante, LFCN), dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos de Esteribar y de Huarte, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 11 de febrero de 2008.

#### **I.2ª Antecedentes de hecho**

El expediente remitido a este Consejo está integrado por la siguiente documentación esencial:

1. Certificación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Esteribar, de 26 de mayo de 2006, adoptado por unanimidad, por el que decide “ejercer la iniciativa de alteración de términos municipales entre el municipio de Esteribar y de Huarte, en la zona delimitada por el polígono de servicios de Ollokilanda-urbi, cuyos términos tras esta alteración se ajustarán a lo grafiado en el plano P1 del expediente”, dando traslado del expediente al Gobierno de Navarra para su tramitación y resolución. Se acompaña planimetría del territorio en el que se refleja la modificación de los términos municipales de Huarte y de Esteribar.
2. Escrito de la representación del Ayuntamiento de Huarte, de 2 de agosto de 2006, que tuvo entrada al día siguiente en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, adjuntando la documentación referente a la alteración del término municipal de Huarte en el ámbito del Plan Parcial de Ollokilanda Urbi.

A dicha solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- Certificación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Huarte, de 27 de julio de 2006, por el que se decide “ejercer la iniciativa para la alteración del término municipal de Huarte en el ámbito del plan parcial de Olloki Landa Urbi, en los términos que figuran en el plano que debidamente diligenciado se incorpora al expediente”, y dar traslado del mismo al Gobierno de Navarra.
  - Plano del territorio en el que se refleja la modificación de los términos municipales de Huarte y de Esteribar.
3. A requerimiento del Departamento de Administración Local, ambas entidades locales remitieron, con fechas de 27 de julio y 29 de septiembre de 2007, respectivamente, la documentación exigida por el artículo 14.1 b) y c) del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, consistente en un informe sobre las motivaciones necesarias para llevar a cabo la alteración de términos que se propone y una memoria justificativa de que la alteración no merma las condiciones

de solvencia del municipio. Además, adjuntaron el convenio de colaboración suscrito entre ambos Ayuntamientos el 30 de abril de 2001.

4. Informe del Servicio de Riqueza Territorial del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, de fecha 31 de agosto de 2006, en el que se señala que los planos remitidos por los Ayuntamientos de Esteribar y de Huarte, que forman parte del expediente de alteración de ambos términos municipales en la zona del Plan Parcial Ollokilanda-Urbi, “son adecuados y suficientes para que, una vez que se resuelva el expediente, puedan ser incorporados al Registro Fiscal de la Riqueza Territorial”.
5. Informe jurídico del Departamento de Administración Local, de fecha 15 de octubre de 2007, en el que refieren los antecedentes y disposiciones de aplicación y concluye que procede la apertura del expediente y su sometimiento a los trámites de información pública y audiencia a los Ayuntamientos afectados.
6. Escrito del Director del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de fecha 17 de octubre de 2007, por el que somete a la aprobación del Secretario General Técnico del Departamento de Administración Local el proyecto de “Resolución 1411/2007, de 17 de octubre, del Director General de Administración Local, por la que se dispone iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte así como someter el expediente a información pública y dar audiencia a dichos Ayuntamientos”.
7. Copia de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra, número 140, de fecha 9 de noviembre de 2007, de la citada Resolución 1411/2007, de 17 de octubre, del Director General de Administración Local. En ella se encomienda la instrucción del expediente al Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local.

8. Certificación expedida por la Secretaria del Ayuntamiento de Esteribar, con fecha 10 de enero de 2008, acreditativa de que durante el período de exposición pública del expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte “no se ha presentado ninguna alegación al expediente”.
9. Certificación expedida por la Secretaria del Ayuntamiento de Huarte, con fecha 11 de enero de 2008, acreditativa, igualmente, de que no se han presentado alegaciones en el repetido expediente en dicho Ayuntamiento.
10. Certificación expedida por el Secretario General Técnico del Departamento de Administración Local, con fecha 10 de enero de 2008, acreditativa de que en las dependencias de dicho Departamento no se ha recibido alegación alguna en relación con la Resolución 1411/2007, de 17 de octubre, del Director General de Administración Local.
11. Informe Jurídico del Jefe de la Sección de Cooperación Local del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales, de fecha 16 de enero de 2008, acompañado del texto del proyecto de Decreto Foral, en el que, examinada la tramitación desarrollada y las disposiciones legales de aplicación, concluye que resulta “procedente la prosecución del referido procedimiento, sometiendo el expediente sucesivamente a informe de la Comisión de Delimitación Territorial, al dictamen del Consejo de Navarra y a la consideración del Gobierno de Navarra para su aprobación mediante Decreto Foral”.
12. Certificación expedida por el Secretario de la Comisión de Delimitación Territorial acreditativa de que la citada Comisión, en sesión celebrada el día 31 de enero de 2008, informó favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte.
13. Escrito de la Directora del Servicio de la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local, de fecha 4 de febrero de 2008, en el que se propone el sometimiento a la consideración del Gobierno de

Navarra del proyecto de Decreto Foral ya referenciado, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

14. Escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Administración Local, de fecha 4 de febrero de 2008, en el que manifiesta: “1º. Examinado el expediente se considera su tramitación y contenido adecuado al ordenamiento jurídico. 2º. No precisa ningún otro informe de los contemplados en el punto 1º del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de enero de 1997”.
15. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 11 de febrero de 2008, por el que se tomó en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte, a efectos de petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra. Se acompaña texto del proyecto de Decreto Foral.
16. Notificación a la Secretaría General Técnica del Departamento de Administración Local, de fecha 18 de febrero de 2008, del citado Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 11 de febrero de 2008, acompañada del texto del proyecto de Decreto Foral.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La consulta sometida a la consideración de este Consejo versa sobre la alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2º.c) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), en relación con el artículo 16.1.i) de la LFCN, es preceptivo el dictamen de este Consejo de Navarra.

Sobre similares asuntos se ha pronunciado ya este Consejo en distintos dictámenes (por todos, dictámenes 30/2005, de 22 de julio y 16/2007, de 23 de abril), por lo que procede partir de la doctrina fijada en ellos.

## **II.2ª. Marco jurídico**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en materia de Administración Local corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta al amparo de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y del Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias (letra a), y las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado (letra b). La base 15 de las aprobadas por Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, dictado para armonizar el régimen foral de Navarra y el Estatuto municipal, aprobado por Real Decreto ley, de 8 de marzo de 1924, establecía que “regirán en Navarra las disposiciones del libro 1º del Estatuto Municipal, en lo que no se opongan a las bases precedentes (se refiere a las bases 1ª a la 14ª de las aprobadas por el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925) o al régimen establecido por la Ley de 16 de agosto de 1841, en lo que no hubiese sido ésta modificada por dichas bases”. El Libro Primero del Estatuto Municipal se ocupa de la Organización y Administración de las Entidades Municipales. Dentro de dicho libro, el Título II se refiere a los términos municipales, en cuyo capítulo único se regulan, entre otras materias, la alteración de los términos municipales por agregación o segregación parcial (artículo 19).

Por su parte, el Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, de 3 de febrero de 1928, vigente hasta el 1 de octubre de 1990, fecha en que entró en vigor la LFAL que lo deroga, cuyo objeto principal fue, según se hace constar en su exposición de motivos, “aplicar a la legislación vigente los principios de autonomía señalados en las Bases que, previo acuerdo con la Diputación, fueron aprobadas por Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925...”, dispone, en su artículo 46 (dentro de su Capítulo IV– población y términos municipales- de su Título I –Organización municipal-), que “la creación de municipios, así como la alteración de los mismos por agregación, segregación o fusión de los existentes y los cambios de capitalidad, se regirán, también, por las disposiciones de la legislación

general, debiendo dar en todo caso conocimiento a la Diputación de las modificaciones que se introduzcan”.

Las competencias de Navarra en relación con la materia que nos ocupa se derivan, por tanto, del artículo 46.1.b) de la LORAFNA; es decir, son las mismas que les corresponden a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

La disposición adicional tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), establece que la misma regirá en Navarra “en lo que no se oponga al régimen que para su Administración Local establece el artículo 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto (Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y Real Decreto-Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925), rige en Navarra se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley”. La misma disposición adicional señala en su párrafo segundo que “de acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del citado artículo 46, será de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra lo establecido en el número 2 de la disposición adicional primera de esta Ley”. Por su parte, en el número 2 mencionado se señala que “las funciones administrativas que la presente Ley atribuye a las Comunidades Autónomas se entienden transferidas a las mencionadas en el número anterior, que ostentarán, asimismo, todas aquellas otras funciones de la misma índole que les transfiera la legislación estatal que ha de dictarse conforme a lo establecido en la disposición final primera de la misma”, legislación que no es otra que el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en lo sucesivo, TRLRL), que se ocupa de la alteración de los términos municipales en los artículos 3 al 10. A su vez, la LBRL establece, en su artículo 13.1, que la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Asimismo es aplicable supletoriamente el Reglamento

de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 13 de julio (desde ahora, RPDT).

Finalmente Navarra integró en su ordenamiento jurídico la competencia sobre la creación y supresión de municipios, así como la alteración de sus términos en el artículo 13 de la LFAL.

Por tanto, el régimen jurídico aplicable en Navarra para la resolución de los procedimientos de alteración de términos municipales es el establecido en la Sección 5ª -Constitución y alteración de municipios- del Capítulo I- Municipios- del Título I -Organización y administración de las entidades locales de Navarra-, artículos 13 al 19, ambos inclusive, de la LFAL.

### **II.3ª. Análisis del proyecto de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte**

#### **A. ASPECTOS FORMALES**

El análisis del proyecto sometido a dictamen de este Consejo debe iniciarse por los aspectos formales, que se refieren tanto a la tramitación del procedimiento como a la documentación incorporada al expediente, así como a los aspectos generales que rodean la resolución del mismo.

#### **1. Procedimiento**

El procedimiento al que debe ajustarse la alteración de los términos municipales se regula en el artículo 17 de la LFAL, según cuyo tenor:

“1º La iniciativa podrá partir:

- a) De los vecinos, mediante petición suscrita por la mayoría de los que integran el último censo electoral del municipio o municipios, o de la parte o partes del mismo en el supuesto de segregación.
- b) Del Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados por acuerdo del pleno adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.
- c) Del Gobierno de Navarra.

2º Ejercitada la iniciativa, el procedimiento a seguir por la Administración de la Comunidad Foral exigirá el cumplimiento de los siguientes trámites:

- a) Información pública por plazo no inferior a dos meses.

b) Audiencia en el mismo período a todos los Ayuntamientos y, en su caso, concejos afectados por el proceso.

c) Dictamen del Consejo de Navarra. Simultáneamente a la petición del mismo se dará conocimiento a la Administración del Estado.

3º La resolución definitiva del procedimiento corresponde al Gobierno de Navarra, quien dará traslado de la misma a la Administración del Estado, a efectos de su inclusión en el Registro de entidades locales, y se publicará en los Boletines Oficiales de Navarra y del Estado.”

Además, es preceptivo el informe de la Comisión de Delimitación Territorial [artículo 35.3.a) de la LFAL], creada por el artículo 35 de la LFAL y cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto Foral 278/1990, de 18 de octubre.

Como se deduce del contenido del expediente administrativo, la iniciativa para la alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte partió de sus respectivos Ayuntamientos, en cuyas sesiones de 26 de mayo de 2006 y de 27 de julio de 2006, respectivamente, adoptaron con la mayoría exigida por el artículo 17 de la LFAL los oportunos acuerdos.

Por Resolución 1411/2007, de 17 de octubre, del Director General de Administración Local, se dispuso iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte así como someterlo a información pública y dando audiencia a dichos Ayuntamientos.

La publicación se efectuó en el Boletín Oficial de Navarra, número 140, de fecha 9 de noviembre de 2007, y consta en el expediente haberse dado audiencia a los dos Ayuntamientos afectados. En dicho trámite no se formuló ninguna alegación.

Obra, igualmente, en el expediente una certificación del Secretario de la Comisión de Delimitación Territorial que acredita que, en sesión celebrada el día 31 de enero de 2008, informó favorablemente el “Proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte”.

Por último se ha solicitado dictamen de este Consejo.

Por consiguiente, ha de concluirse que, excepción hecha de que no consta en el expediente que se haya dado cumplimiento a la obligación de dar conocimiento a la Administración del Estado, conforme a lo dispuesto en el apartado c) “in fine” del número 2º del artículo 17 de la LFAL, se ha observado en la tramitación del expediente el procedimiento legalmente establecido.

## **2. Documentación del expediente**

Según lo dispuesto en el artículo 14.1 del RPDT, a los expedientes de alteración de términos municipales deberán incorporarse los siguientes documentos, sin perjuicio de otros que se estimen oportunos:

- a) Plano del término o términos municipales que hayan de ser objeto de la alteración con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria de los municipios.
- b) Informe en el que se justifique que concurren las motivaciones necesarias para llevar a cabo la alteración que se propone.
- c) Memoria justificativa de que las alteraciones no merman la solvencia de los Ayuntamientos a que afecten, en perjuicio de los acreedores, o, en su caso, acta notarial en la que se acredite, por comparecencia de la mayoría de los vecinos de las porciones segregadas, que se comprometen ante el nuevo municipio a responder subsidiariamente en su día, respecto a la parte correspondiente de los créditos que existan, salvo las obligaciones personales de cada uno de aquéllos.

Asimismo, de acuerdo con el número 2 del precitado precepto reglamentario, se aportarán las estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar, cuando procedan:

- a) La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio.
- b) Las fórmulas de administración de sus bienes.

- c) Cualesquiera otras que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno.

Comparando dichas exigencias reglamentarias con la documentación obrante en el expediente administrativo, es fácilmente comprobable que han de entenderse cumplidas las previsiones exigidas, incorporándose los documentos previstos en el artículo 14.1 del RPDT y sin que los Ayuntamientos hayan propuesto, porque no resultan necesarias, otras estipulaciones que las contenidas en el convenio de colaboración suscrito por ambos, dada la entidad de las alteraciones propuestas y su justificación basada en motivos de carácter urbanístico.

Así, constan los planos de los términos municipales que van a ser objeto de alteración, con señalamiento –además de los límites actuales- de los nuevos límites o línea divisoria de los terrenos municipales de Esteribar y de Huarte en el área afectada por el expediente; se acredita la conveniencia administrativa de la alteración propuesta, por cuanto con la misma se persigue adaptar los términos municipales a la realidad urbanística mediante la regularización de sus límites de acuerdo con la actuación desarrollada, lo que constituye una de las finalidades que ha de perseguirse en los procesos de alteración; y las memorias justificativas expresan que la alteración no comporta merma alguna respecto a la solvencia de los dos Ayuntamientos afectados.

### **3. Resolución definitiva del procedimiento**

En virtud de lo dispuesto en el artículo 17.3º de LFAL, la resolución definitiva del procedimiento de alteración de términos municipales corresponde al Gobierno de Navarra, que deberá dar traslado a la Administración del Estado a efectos de su inclusión en el Registro de entidades locales y se publicará en los Boletines Oficiales de Navarra y del Estado. La misma Ley Foral establece, en su artículo 18, que la resolución definitiva de los expedientes de alteración de términos municipales debe contemplar todas las cuestiones suscitadas en los mismos incluida, en su caso, la situación de los Concejales afectados.

Puede afirmarse, a la vista de los antecedentes recogidos en la documentación aportada con el expediente, que en el proyecto analizado se contemplan todas las cuestiones suscitadas.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del RPDT, en las resoluciones definitivas de los expedientes de alteración de municipios deben constar, en lo que aquí interesa, los nuevos límites de los términos municipales afectados, y la aprobación de las estipulaciones jurídicas y económicas acordadas para llevar a cabo la alteración.

En cuanto a estos requisitos, el proyecto examinado señala que la “línea límite quedará trazada tal como se refleja en el plano que fue aprobado mediante acuerdo adoptado en las sesiones plenarias de estos Ayuntamientos, con fechas 26 de mayo y 27 de julio de 2006, respectivamente”.

## ***B. CUESTIONES DE FONDO***

Examinadas las cuestiones de forma, resta analizar si se han cumplido los requisitos de fondo relativos a la alteración de los términos municipales, en el supuesto de segregación de parte del territorio de un municipio para agregarlo a otro [artículo 15.1.c) LFAL], que es el que aquí nos ocupa.

La LFAL establece, entre las finalidades que han de perseguirse en el proceso de alteración de términos municipales en Navarra, la adaptación de los términos municipales a las realidades urbanísticas [artículo 13.2.c)]. Asimismo, fija para el caso de segregación aquí considerado los dos requisitos siguientes: 1) que se trate de términos limítrofes (artículo 15.2) y 2) que con la segregación de parte de un municipio no se le prive de los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales ni suponga disminución en la calidad de los servicios que venían prestando (artículo 15.3). Y también exige para la realización de la segregación de parte del territorio de un municipio para agregarla a otro u otros la concurrencia de algunas de las siguientes causas: que se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico o que concurren motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o

administrativa [artículo 16.3 en relación con las letras b) y c) del artículo 16.1 LFAL].

La alteración proyectada se justifica, según se deduce del conjunto de documentos que integran el expediente administrativo, en la regularización de los límites de los términos municipales al objeto de adecuarlos en la zona delimitada por el polígono de servicios Ollokilanda-Urbi donde se ha configurado un sector de suelo urbanizable de uso industrial-terciario que abarca parte de los respectivos términos municipales, circunstancia ésta que cabe incluir entre las finalidades establecidas en el artículo 13.2 y las causas previstas en el artículo 16.3, ambos de la LFAL, para que pueda acordarse la alteración pretendida. En tal sentido, el proyecto examinado, aunque de forma sumamente escueta, que es aconsejable completar, se refiere al cumplimiento de los requisitos legales “persiguiendo asimismo las finalidades a que hace referencia el artículo 13”.

Por ello, la solución propuesta de alteración de los términos municipales resulta procedente, siendo adecuada la alteración en la forma proyectada y habiendo sido aceptada, además, por los dos municipios afectados.

Sólo resta analizar si se dan los requisitos del artículo 15 de la LFAL, que exige para la alteración de términos municipales que se trate de términos limítrofes (apartado 2) y que con la segregación no se prive a alguno de los municipios afectados de los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, ni suponga disminución en la calidad de los servicios que viene prestando (apartado 3).

Los términos municipales de Esteríbar y de Huarte son limítrofes. Por otra parte, a la vista del expediente administrativo, se prueba que la alteración proyectada no va a dar lugar a privación de recursos a ninguno de los citados municipios, habida cuenta de la escasa entidad de la superficie que se detrae/incorpora de un Ayuntamiento a otro y de su inserción dentro de una actuación urbanística.

En definitiva, este Consejo coincide con la Administración instructora en que se cumplen los requisitos legales previstos para que haya lugar a la alteración de los términos municipales proyectada.

### **III. CONCLUSIÓN**

Se informa favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Esteribar y de Huarte al objeto de adecuar los límites de los mismos en la zona delimitada por el polígono de servicios de Ollokilanda-Urbi.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.