

Expediente: 43/2009

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.

Dictamen: 47/2009, de 17 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de diciembre de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu, 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 6 de noviembre de 2009, 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 municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de octubre de 2009.

I.2ª Antecedentes de hecho

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

1. Escrito de la representación del Ayuntamiento de Noáin, de 4 de abril de 2008, que tuvo entrada el día 9 de abril en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dirigido al Consejo de Navarra, adjuntando la documentación referente a la alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.

A dicho escrito se acompañan los siguientes documentos:

- Solicitud de “Navarra de Suelo Industrial S.A. (NASUINSA)”, de fecha 10 de marzo de 2008, quien por encargo del Gobierno de Navarra está promoviendo el “Área Industrial Meseta de Salinas”, dirigida al Ayuntamiento de Noáin, para que adopte las decisiones necesarias a fin de poder tramitar un expediente de modificación de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.
 - Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz), de 3 de abril de 2008, por el que se aprueba –por unanimidad de los presentes- “el inicio del expediente para la alteración de términos municipales entre el Ayuntamiento de la Cendea de Galar y el Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz). Se acuerda por unanimidad de los presentes, comunicar dicho acuerdo al Ayuntamiento de la Cendea de Galar y Consejo de Salinas de Pamplona. Publicándose dicho anuncio en el Boletín Oficial de Navarra... remitiéndose el expediente al Gobierno de Navarra para su aprobación definitiva. Se acuerda por unanimidad de los presentes solicitar dictamen al Consejo de Navarra, simultáneamente a la petición del mismo se dará conocimiento a la Administración del Estado”.
 - Plano del territorio en el que se refleja la modificación de los términos municipales de Noáin y de la Cendea de Galar.
2. Oficio de la Directora del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales, del Departamento de Administración Local, de fecha 20 de abril de 2008, solicitando al Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz) la aportación de documentación complementaria. En concreto, el

acuerdo aprobado por mayoría absoluta por el que se ejercitaba la iniciativa para la alteración de los términos municipales ya aludidos.

3. Escrito de la representación del Ayuntamiento de Cendea de Galar, de 12 de agosto de 2008, que tuvo entrada el día 14 de agosto en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, adjuntando la documentación referente a la alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.

A dicha solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- Certificación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cendea de Galar, de 7 de agosto de 2008, en el que, por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, acordó: “1º.- Ejercitar la iniciativa de instar al Gobierno de Navarra la alteración de los términos municipales de Galar y Noáin en el ámbito del Área Industrial Meseta de Salinas de conformidad con la memoria y planos que obra en el expediente... 2º. Elevar el expediente al Gobierno de Navarra para que proceda a su tramitación, si así lo estima conveniente. 3º. Dar traslado del presente acuerdo al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, al Ayuntamiento de Noáin, al Concejo Salinas de Pamplona y a la empresa Navarra de Suelo Industrial S.A.”
- Memoria explicativa, planos y certificación de inexistencia de estipulaciones jurídicas y económicas entre ambos municipios.

4. Escrito de la representación del Ayuntamiento de Noáin, de 20 de agosto de 2008, dirigido al Departamento de Administración Local, adjuntando la documentación referente a la alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.

A dicha solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- Certificación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz), de 6 de agosto de 2008, en el que se aprueba por mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Corporación, el inicio del

expediente para la alteración de los términos municipales de la Cendea de Galar y Noáin (Valle de Elorz).

- Memoria explicativa y planimetría en la que se refleja la modificación de los términos municipales de Noáin y de la Cendea de Galar.

5. Resolución 1191/2008, de 20 de octubre, del Director General de Administración Local, precedida del informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de fecha 22 de septiembre de 2008, del que es fiel copia, por la que se dispone iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar, así como someter el expediente a información pública, dar audiencia a dichos Ayuntamientos y publicar la citada resolución en el Boletín Oficial de Navarra. Se encomienda la instrucción de los trámites subsiguientes del expediente al Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local.
6. Copia del Boletín Oficial de Navarra, número 134, de 3 de noviembre de 2008, donde se publica la Resolución 1191/2008, de 20 de octubre, del Director General de Administración Local, por la que se dispone iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.
7. Escrito de alegaciones del Presidente del Concejo de Salinas de Pamplona, de 30 de diciembre de 2008, en el que solicita: 1º) Que se anule la resolución por la que se inicia el procedimiento de manera que se ordene el cumplimiento de dar audiencia a los concejos afectados. 2º) Iniciado el nuevo expediente se otorgue audiencia a este Concejo para así poder contar con el preceptivo plazo de dos meses para ejercer su legítimo derecho a informarse del asunto, examinar el expediente, forjarse una opinión o criterio sobre el tema y transmitir la misma a la Administración actuante. 3º) Subsidiariamente, apruebe la propuesta alternativa que se aporta con el presente escrito o, en su defecto, se mantengan los términos del Concejo de Salinas en su delimitación actual.

En la citada propuesta alternativa se pone de manifiesto lo siguiente: 1º) Que se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 17.2 b) de la Ley Foral 6/1999, de 2 de julio, de la Administración Local (en adelante, LFAL), puesto que al citado Concejo no se le dio audiencia, habiendo tenido conocimiento por el Boletín Oficial de Navarra. 2º) Que no se han respetado los contenidos de los mandatos legales que regulan la alteración de los términos municipales de los entes locales, especialmente los contenidos en los artículos 13.2 c) y 13.3 de la LFAL y el artículo 8.2 c) –en realidad es el apartado b)- 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 (en adelante, RPDT). 3º) Que el Concejo de Salinas, al tener conocimiento de la Resolución 1191/2008 por el Boletín Oficial de Navarra adoptó un acuerdo de urgencia, que acompaña a este escrito, “para interponer alegaciones al expediente en el sentido de que se apruebe la propuesta alternativa elaborada por el Concejo de Salinas o, subsidiariamente, se anule el mismo”.

8. Resolución 20/2009, de 5 de febrero, del Director General de Administración Local, precedida del informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de fecha 2 de febrero de 2009, del que es fiel copia, por la que se dispone dar audiencia en el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar (Área Industrial Meseta de Salinas) al Concejo de Salinas, manifestando que el plazo de audiencia a dicho Concejo será de dos meses contados a partir de la notificación de dicha Resolución.
9. Escrito de alegaciones del Presidente del Concejo de Salinas de Pamplona, de 6 de abril de 2009, en el que solicita: “1º) Denegar o modificar en el sentido que propone el Concejo de Salinas de Pamplona, la propuesta que obra en el expediente de “Alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar (Área Industrial Meseta de Salinas)”, por ser contraria a derecho y lesivo para

los intereses del Concejo de Salinas de Pamplona y del Ayuntamiento de Galar. 2º) Aprobar la propuesta alternativa que se aporta con el presente escrito cuyo contenido se ajusta mucho más a la realidad y a lo ordenado por la legislación aplicable o que, en su defecto, se mantengan los términos del Concejo de Salinas en su delimitación actual”. En la citada propuesta se vuelven a reiterar, sustancialmente, las alegaciones expuestas en el escrito de 30 de diciembre de 2008 salvo la primera, referida a la vulneración del trámite de audiencia.

10. Escritos del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de fecha 4 de mayo de 2009, por los que se requiere, respectivamente, al Concejo de Salinas de Pamplona, al Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz) y al Ayuntamiento de Galar, para que remitan “en el improrrogable plazo de diez días, a este Departamento, las alegaciones que, en su caso, se hayan presentado ante esa entidad local, y, en caso de no haberse presentado éstas, certificación en la que se haga constar la ausencia de alegaciones durante el plazo de dos meses desde la publicación de la referida Resolución”.
11. Escrito de la representación del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, de fecha 18 de mayo de 2009, por el que remite a aquel Departamento las alegaciones del Concejo de Salinas, de fecha 30 de diciembre de 2008, formuladas ante el Departamento de Administración Local, el Acuerdo del Concejo de 17 de febrero de 2009 -en el que solicita al Ayuntamiento de Galar la adhesión a las alegaciones presentadas por el Concejo y acuerda volver a presentar nuevo escrito de alegaciones- y las alegaciones del Concejo formuladas ante el Ayuntamiento de Galar y que son las correspondientes al escrito de fecha 6 de abril de 2009.
12. Certificación del Ayuntamiento de Noáin (Valle de Elorz), de fecha 13 de mayo de 2009, en el que manifiesta que en la citada entidad local no se han presentado alegaciones a la Resolución 1191/2008, de 20 de octubre, del Director General de Administración Local.

13. Certificación del Concejo de Salinas de Pamplona, de fecha 19 de mayo de 2009, en el que manifiesta que en la citada entidad local no se han presentado alegaciones a la Resolución 1191/2008, de 20 de octubre, del Director General de Administración Local.
14. Certificación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, celebrado el 4 de junio de 2009, en el que, teniendo en cuenta el informe de los servicios técnicos municipales, se acordó por ocho votos a favor y uno en contra “no adherirse este municipio a las alegaciones formuladas por el Concejo de Salinas”.
15. Oficio del Departamento de Administración Local al Jefe de Sección del Registro de Riqueza Territorial, de fecha 5 de junio de 2009, al objeto de que compruebe la suficiencia de la documentación remitida, para que una vez se resuelva el expediente, pueda ser transferida la información a dicho Registro.
16. Certificación del Secretario General Técnico del Departamento de Administración Local, de fecha 9 de junio de 2009, en la que pone de manifiesto que, una vez finalizado el plazo de información pública y audiencia de las entidades locales interesadas, no se han recibido otras alegaciones que las suscritas por el Concejo de Salinas, presentadas en el registro del Departamento de Administración Local con fechas 31 de diciembre de 2008 y 6 de abril de 2009.
17. Resolución 537/2009, de 17 de junio, del Director General de Administración Local, por la que se dispone dar audiencia a los Ayuntamientos de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar, por un plazo de diez días, para que manifiesten lo que consideren oportuno en defensa de sus intereses, sobre las alegaciones presentadas en el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.
18. Escrito de contestación del Jefe de la Sección del Registro de la Riqueza Territorial, de fecha 1 de julio de 2009, en el que se pone de manifiesto las diferencias existentes entre las mediciones realizadas en las

superficies y las que aparecen en el proyecto, precisando que: “si las diferencias provienen solamente del proceso de impresión, escaneado y digitalización, lo conveniente será que para la incorporación de los datos al Registro de la Riqueza Territorial dispongamos del plano original en formato digital. Si las diferencias se deben a algún error en la medición, se está a tiempo de corregirlas”. Las diferencias se muestran en la tabla adjunta al escrito.

19. Escrito de la representación del Ayuntamiento de Noáin, de 6 de julio de 2009, dirigido al Departamento de Administración Local, adjuntando el acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento, de fecha 1 de julio de 2009, en el que se contesta a las alegaciones presentadas al expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar, acordándose, con base en el informe jurídico correspondiente, de fecha 18 de junio de 2009, su desestimación.
20. Oficios de la Directora del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de fecha 13 de agosto de 2009, dirigidos a los Ayuntamientos de Noáin (Valle de Elorz) y de Galar, donde se les da cuenta de la contestación formulada por el Servicio de Riqueza Territorial, al objeto de que, durante un plazo de diez días, puedan formular las alegaciones que estimen oportunas para los intereses de la entidad local.
21. Escrito de la representación del Ayuntamiento de Noáin, de 19 de agosto de 2009, dirigido al Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, en el que contesta al Servicio de Riqueza Territorial indicando lo siguiente: “Consideramos que los planos de la D.G.M. al escanearlos digitalmente en papel y medidos los planos para validar la alteración de los términos municipales, se han modificado ligeramente las mediciones. Por tanto, en relación con las coordenadas U.T.M. referidas a la alteración, las remitimos en plano correctamente señaladas. También remitimos CD de las mediciones de las parcelas resultantes así como el Proyecto de

Reparcelación aprobado por este Ayuntamiento, con Memoria y Planos del mismo”.

22. Escrito de la representación del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, de 26 de agosto de 2009, dirigido al Departamento de Administración Local, en el que en relación con la discrepancia existente en las superficies de los viales señala “que los datos correctos son los del Proyecto de Reparcelación, ratificados por Nasuinsa; datos que se adjuntan en un CD al igual que las coordenadas UTM”.
23. Informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, de fecha 15 de septiembre de 2009, en el que tras exponer los antecedentes y consideraciones jurídicas oportunas concluye que “resulta procedente la resolución del expediente por la Administración de la Comunidad Foral, accediendo a la alteración de los términos municipales que se propone”.
24. Propuesta de proyecto de Decreto Foral, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de la Cendea de Galar y de Noáin (Valle de Elorz), para regular el área industrial denominada “Meseta de Salinas”.
25. Certificación expedida por la Secretaria de la Comisión de Delimitación Territorial acreditativa de que la citada Comisión, en sesión celebrada el día 22 de septiembre de 2009, informó favorablemente el proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y la Cendea de Galar.
26. Escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Administración Local, de fecha 14 de octubre de 2009, en el que informa: “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”.

27. Borrador del texto sobre el Acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de la Cendea de Galar y de Noáin (Valle de Elorz), a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, acompañado del texto del Proyecto.

28. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 19 de octubre de 2009, 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 la Cendea de Galar y Noáin (Valle de Elorz), a efectos de petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra. Se acompaña 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 Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2º.c) de la 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 10/2008, de 31 de marzo 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 (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 Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar

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, a 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 Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar partió de sus respectivos Ayuntamientos, en cuyas sesiones, de 6 y 7 de agosto de 2008, respectivamente, adoptaron con la mayoría exigida por el artículo 17 de la LFAL los oportunos acuerdos.

Por Resolución 1191/2008, de 20 de octubre, del Director General de Administración Local, se dispuso iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar, así como someterlo a información pública y dando audiencia a dichos Ayuntamientos.

La publicación se efectuó en el Boletín Oficial de Navarra, número 134, de fecha 3 de noviembre de 2008, y consta en el expediente haberse dado audiencia a los dos Ayuntamientos afectados. Sin embargo, no fue concedida al Concejo de Salinas, que se encontraba afectado por el expediente, lo que motivó que, a raíz del escrito de alegaciones que presentó el 31 de diciembre de 2008, el Director General de Administración Local dictase una nueva Resolución, la 20/2009, de 5 de febrero, concediendo la correspondiente audiencia.

En dicho trámite este Concejo presentó las alegaciones que consideró oportunas sin que por su parte lo hiciesen los Ayuntamientos afectados.

Posteriormente, mediante la Resolución 537/2009, de 17 de junio, del Director General de Administración Local, se dispuso dar audiencia a los Ayuntamientos de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar, para que manifestasen lo que considerasen oportuno en relación con alegaciones presentadas en el expediente, lo que hicieron dentro del plazo señalado.

Obra, igualmente, en el expediente una certificación de la Secretaria de la Comisión de Delimitación Territorial que acredita que, en sesión celebrada el día 22 de septiembre de 2009, informó favorablemente el “Proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Noáin (Valle de Elorz) y la Cendea de Galar”.

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, ninguna estipulación jurídica o económica, 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 Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar 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 concejos 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 los planos que fueron aprobados mediante Acuerdos adoptados en las sesiones plenarios de estos Ayuntamientos, con fechas 3 y 6 de agosto de 2008, 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 agregarla 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, por la entrada en vigor del “Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del Área industrial *Mesetas de Salinas*” que ha dado lugar a que el ámbito afectado haya quedado clasificado como suelo urbanizable, estando en la actualidad parcelado y urbanizado. Como consecuencia de ello, algunas parcelas se encuentran en los dos términos municipales ya reseñados de Noáin (Valle de Elorz) y de la Cendea de Galar.

Con la alteración que se propone la zona situada al Este del nuevo vial central del Polígono Meseta de Salinas se integrará en el término municipal de Noáin (Valle de Elorz), mientras que la zona Oeste pasará a formar parte de la Cendea de Galar. Por su parte, el vial central quedará repartido entre ambos municipios: el tramo norte, desde la rotonda creada en la carretera de conexión con la Ciudad del Transporte hasta la rotonda central del Polígono, pasará a formar parte del término de la Cendea de Galar, mientras que el resto del vial pasará a pertenecer a Noáin (Valle de Elorz).

Como se señala en la memoria que acompaña a la solicitud del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, “la alteración de términos municipales se efectúa bajo la premisa de que ambos términos queden equilibrados desde el punto de vista económico. Esto significa tener que mantener el equilibrio tanto en los ingresos –cuya expresión urbanística es el aprovechamiento urbanístico- como en los gastos que puedan producirse– que se reflejan en los gastos de mantenimiento de zonas públicas-. En base a lo anterior, aunque la superficie del término municipal de Galar se reduce

en 49.686 m², la situación patrimonial de ambos términos resulta inalterada, pues se mantiene el aprovechamiento urbanístico generado en cada municipio y las zonas públicas a mantener”.

A este Proyecto se opone el Concejo de Salinas alegando, en primer lugar, que ese equilibrio en los aprovechamientos urbanísticos es puramente coyuntural, pues se basa en el hecho de que, dentro de la ordenación prevista en el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal (en adelante, PSIS), existe una parcela de gran tamaño para alojar las instalaciones de una empresa, incluyendo sus elementos actuales y su ampliación sobre una amplia zona de gran tamaño y poca edificabilidad. Tal zona, continúa, pertenece al Concejo de Salinas y lo que se pretende es que pase al término de Noáin. Con ello los aprovechamientos urbanísticos quedarían equilibrados en este momento, pero no así el territorio, pues el Concejo perdería cinco hectáreas del mismo. En definitiva, “el argumento de la distribución de aprovechamientos no es más que una falacia que pretende hacer permanente una situación que es coyuntural”.

Sin embargo, como sostiene el informe técnico de los servicios municipales del propio Ayuntamiento afectado de la Cendea de Galar, “la división física planteada se ha hecho coincidir con el viario público que discurre en dirección N-S resultando la zona este del polígono (en la que se encuentran las parcelas con mayor aprovechamiento por parcela) en el término municipal de Galar y la parcela 3.1 (con menor porcentaje de aprovechamiento edificable en la parcela, y mayor superficie de campa) en el término municipal de Noáin”, por lo que el incremento de la superficie del terreno de éste último “se produce a consecuencia de la diferencia de densidad edificatoria de las parcelas menores frente a la parcela 3.1 de mayor tamaño”.

Por su parte, en el informe jurídico del Ayuntamiento de Noáin, realizado con motivo de las alegaciones del Concejo de Salinas, además de recordar que el PSIS es de rango superior al estrictamente municipal y se tramita por el Gobierno de Navarra, señala que se deben “adecuar los términos municipales a la realidad urbanística vigente”, incidiendo en que “la

alteración de los términos municipales de ambos Ayuntamientos tal como se propone es no sólo necesaria sino que también indispensable para el funcionamiento de las empresas en relación a las licencias de obra, actividad clasificada, apertura, IAE, contribución. No se puede trabajar con una o varias naves que se encuentren en dos términos municipales distintos, es imposible conceder por ambos Ayuntamientos las licencias a trozos. Por tanto, el término municipal debe ser bien delimitado y con alineaciones rectas, no como hasta ahora que son los lindes desiguales”.

En definitiva, como concluye en este punto el informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, apoyándose en el informe técnico del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, no existe justificación alguna para la desconfianza que alega el Concejo de Salinas sobre la regulación de la parcela 3.1, sobre la que da por supuesto que se prevén unos intereses a futuro distintos de los argumentados en el PSIS. “Este expediente de alteración de términos municipales no se fundamenta en previsiones futuras sino en una realidad urbanística ya existente”.

Alega, en segundo lugar, el Concejo de Salinas que la alteración de los términos municipales proyectada no respeta la realidad física, urbanística y cultural a que se refiere el artículo 13.2 c) de la LFAL. Sin embargo, de acuerdo con el Informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, que se apoya también en el informe técnico del Ayuntamiento de Galar, la alteración de los términos municipales propuesta se fundamenta en la realidad urbanística: “El área industrial se ordena mediante un viario en forma de T que conecta con la carretera Noáin-Ciudad de Transporte, y por tanto la alteración se hace coincidir con el viario que discurre en dirección Norte-Sur. La alteración que propone Salinas no es conforme con la urbanización del Polígono y no responde a la realidad física del mismo”.

Pone de manifiesto, en tercer lugar, el Concejo de Salinas que la división propuesta choca frontalmente con el artículo 13.3 de la LFAL, cuando dispone que la alteración de los términos municipales no puede dar

lugar al fraccionamiento de un espacio urbano continuo, por lo que entiende que todo el ámbito del PSIS debería quedar incluido en el término de Salinas, añadiendo que la nueva distribución territorial sólo puede entenderse para favorecer la instalación de nuevas empresas a través de planteamientos que podrían suponer un fraude de ley.

Al respecto conviene recordar, como lo hace el Informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, que el artículo 13.3 de la LFAL tiene su precedente en el artículo 1.3 del RPDT, cuyo fundamento estriba en evitar nuevos enclaves, velando por la continuidad territorial y la división coherente del territorio, por lo que no puede aplicarse al caso planteado. Este Consejo estima que con base en los artículos 13.2.3º y 16.3 de la LFAL tanto la alteración como la segregación proyectada se ajusta a la finalidad última que es la adaptación a la realidad urbanística.

En cuarto lugar, afirma el Concejo de Salinas que la alteración proyectada infringe el artículo 8.2 b) del RPDT, cuando declara que no podrá efectuarse la segregación de parte de un municipio cuando el núcleo o poblado de que se trate estuviere unido por calle o zona urbana a otro municipio originario, ya que en el caso de Salinas existen dos enclaves urbanos que lindan con el PSIS de la Meseta de Salinas, uno al oeste y otro al este. Y de forma similar sucede con el término de Noáin ya que existe una nave en su término que también invade ligeramente el término de Salinas y otra nave recientemente construida que se encuentra construida la mitad en el término de Noáin y la otra mitad en el de Salinas, por lo que propone, finalmente, “dejar las cosas como están o con retoques mínimos para no empeorar las situaciones actuales”.

Este Consejo tampoco puede admitir tal alegación, pues como se precisa en el informe jurídico del Servicio de Asesoramiento y Cooperación con las Entidades Locales del Departamento de Administración Local, tal precepto no es de aplicación a un polígono industrial, como es el caso que nos ocupa, sino a un núcleo de población. Como ya se ha dicho, se trata de

evitar la confusión de términos municipales adaptándolos a la realidad urbanística resultante del PSIS.

En definitiva, 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 limítrofes afectados, por lo que 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 Noáin (Valle de Elorz) y la Cendea de Galar al objeto de adecuar los límites de los mismos al área industrial denominada “Meseta de Salinas”.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.