

En Logroño, a 10 de febrero de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/10

Correspondiente a la consulta formulada el 27 de enero de 2010 por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local correspondiente al Anteproyecto de Ley por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, consecuencia del procedimiento tramitado para segregar parcialmente el anejo de Somalo del término municipal de Torremontalbo, y agregarlo al de Uruñuela.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 20 de noviembre de 2007, el Alcalde de Uruñuela solicita del Consejero competente en materia de Administración Local el inicio del procedimiento de segregación del anejo o lugar de Somalo, perteneciente al término municipal de Torremontalbo, para su agregación al de Uruñuela. La solicitud va acompañada del expediente tramitado por este Ayuntamiento, planos, documentación histórica, declaraciones de particulares y documentación económica y estadística (Folios 1-393).

En lo que interesa, el citado expediente incluye:

-Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 16 de marzo de 2007, relativo a la iniciación por mutuo acuerdo de la alteración de términos referida, adoptado por mayoría absoluta, con la abstención del Alcalde, por su especial vinculación con la Fundación Valvanera, propietaria de la Granja de Somalo, Acuerdo plenario, que es comunicado a la Asamblea Vecinal de Torremontalbo.

-Acuerdo de la Asamblea Vecinal de Torremontalbo, de 2 de agosto de 2007, oponiéndose a la referida alteración.

-Informe de Secretaría-Intervención relativo a instalaciones municipales de Uruñuela ubicadas en Somalo, gastos de mejora de caminos de Somalo y estimación de los gastos corrientes que supondría la alteración de términos y resultados presupuestarios del último ejercicio.

-Memoria justificativa de Alcaldía sobre la alteración de términos propuesta, en la que se hace referencia a las circunstancias geográficas e históricas de la misma y a la concurrencia de los requisitos exigidos por la normativa vigente, unos positivos (existencia de un núcleo de población con relaciones de convivencia y dependencia funcional con el limítrofe y razones de índole geográfica, económica, social o administrativa que así lo aconsejen), coherentes con las finalidades legales de la alteración de términos y otros negativos (no se vea afectada la suficiencia económica de los municipios), requisitos que –a juicio de la Alcaldía– se cumplen en el presente caso, por lo que procede solicitar de la Consejería competente la iniciación del procedimiento de alteración de términos referido.

-Acuerdo del Pleno de Uruñuela, de 14 de septiembre de 2007, por el que se solicita a la Consejería competente la iniciación del procedimiento referido.

-Informe técnico sobre la situación y estado de los caminos del “Caserío” de Somalo.

Se acompaña diversa documentación: planos (mapas de acceso a Somalo; cartografía catastral, planos topográficos, mapa de la ampliación del regadío de Uruñuela y Somalo); documentos históricos sobre el lugar de Somalo y sus relaciones respectivas con Uruñela y Torremontalbo; declaraciones de propietarios de bienes en Somalo manifestando su conformidad con la agregación de Somalo a Uruñuela (suscritas, el 1 de julio de 1991, ante el Juez de Paz de la localidad y diligenciadas de conformidad con el original el 10 de septiembre de 2007), así como de diversas entidades o profesionales sobre la misma cuestión; y datos de la actividad económica y estadísticas de Torremontalbo y Uruñuela.

Segundo

La Directora General de Política Local, mediante escrito de 7 de enero de 2008, solicita al Ayuntamiento de Uruñuela, la cartografía relativa a la alteración propuesta que, finalmente, es remitida el 14 de mayo de 2008.

Tercero

El Jefe de Área de Asistencia a la Administración Local emite un informe, el 25 de junio de 2008, en el que, a la vista de la regulación establecida en la legislación básica estatal en la materia (art. 13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) y de la privativa de La Rioja (arts. 8 y 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local), constatada la falta de acuerdo entre los dos municipios afectados, propone al Consejero la iniciación de oficio del procedimiento de segregación del lugar de Somalo, perteneciente al término municipal de Torremontalbo, para su

agregación al de Uruñuela, siguiendo los trámites dispuestos en el art. 15 de la Ley 1/2003.

La Resolución de inicio se dicta el 26 de junio de 2008, ordenándose, el siguiente 8 de julio de 2008, la publicación en el Boletín Oficial de La Rioja para el preceptivo trámite de información pública, lo que se notifica a los Ayuntamientos afectados.

Cuarto

El Alcalde del Ayuntamiento de Torremontalbo, mediante escrito de 3 de octubre de 2008, presenta alegaciones oponiéndose a la segregación pretendida por Uruñuela (Folios 460-539). Señala así, que la solicitud no reúne los requisitos legales al no constituir Somalo “núcleo de población”, como exige el art. 13.a) de la Ley 1/2003, ya que no tiene habitantes ni viviendas que puedan consolidar relaciones de convivencia; que la alteración pretendida por Uruñuela supondría la pérdida de un 40,79 por ciento del término municipal de Torremontalbo, con importante merma de la recaudación por el Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza rústica, circunstancia que afecta al límite negativo establecido en el art. 9.3 de la Ley 1/2003, en los procedimientos de alteración de términos municipales; que existen diversos defectos en las declaraciones presentadas en 1991 por vecinos como propietarios de fincas rústicas de Somalo; otras alegaciones en relación con la propiedad de los caminos de Somalo y los gastos indebidamente realizados en ellos, con invasión de las competencias del Ayuntamiento de Torremontalbo; con la inexistencia de propiedades del municipio de Uruñuela en el término de Somalo; con las actuaciones irregulares realizadas por dicho municipio en el enclave de Somalo respecto a diversas instalaciones; y con las disfunciones económicas derivadas de la segregación en todo tipo de Registros inmobiliarios públicos.

Quinto

Mediante escrito, registrado el 10 de octubre de 2008, en la Oficina Auxiliar de Registro de Administraciones Públicas y Política Local, D. José Sáez Morga, Abogado, en cuanto propietario en Uruñuela e interesado a favor de la alteración de términos referida (a cuya iniciativa ya se adhirió su padre, propietario en Somalo) presenta alegaciones a favor de la iniciativa adoptada por el Ayuntamiento de Uruñuela. Estas alegaciones se refieren a la realidad geográfica y poblacional del territorio de Somalo; aporta una amplia reseña histórica sobre la realidad administrativa y social de Somalo, Uruñuela y Torremontalbo y sus relaciones (habla de la *“estrambótica integración o pertenencia de Somalo a Torremontalbo por salto”* que explica por la influencia del *“lobby de Brieva de la Sierra o Brieva de Cameros”* en Madrid, Folio 553, pues, hasta 1857-1860, no hay referencia histórica que interrelacione administrativamente Somalo con la Casa Torre de Montalbo, Torremontalbo); se refiere a las relaciones contemporáneas y actuales, así como al fundamento jurídico de la segregación que se pretende y a la improcedencia de

compensación económica a Torremontalbo, que no es necesaria conforme a la normativa vigente.

Aporta fotocopias de distintos documentos históricos manuscritos y su transcripción (Folios 540-676).

Sexto

La Directora General de Política Local, mediante escrito de 6 de noviembre de 2008 remite a los Ayuntamientos interesados copia de las alegaciones presentadas para su informe.

Séptimo

El Ayuntamiento de Uruñuela, mediante acuerdo del Pleno, de 9 de enero de 2009, informa desfavorablemente y solicita se desestimen todas las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento de Torremontalbo, adjuntando Memoria, suscrita por el Alcalde, en la que se contestan, una a una, las citadas alegaciones (se defiende el carácter de núcleo de población de Somalo y la concurrencia de circunstancias de índole económica, social y administrativa; se defiende que la segregación conlleva el pase de la titularidad de los bienes de dominio público a Uruñuela; se precisan las observaciones sobre diversas instalaciones existentes en Somalo –captación de agua, muelle de carga, punto de carga de agua de fitosanitarios–, y otras instalaciones realizadas en virtud de contrato de arrendamiento con el titular de la propiedad –piscinas, campo e fútbol, zona recreativa– y actuaciones en relación con diversos caminos rurales de Somalo). Asimismo, informa favorablemente las alegaciones presentadas por el Sr. José Sáez Morga, con agradecimiento expreso por su desinteresado y concienzudo trabajo de estudio y documentación (Folios 690-850).

Octavo

El Alcalde del Ayuntamiento de Torremontalbo, mediante escrito de 12 de enero de 2009, se opone a las alegaciones presentadas por el Sr. José Sáez Morga, cuyos estudios históricos *“se basan en una interpretación torticera de documentos históricos, a las que se suman unas hipótesis fantasiosas para las que no existe ninguna base documental”*. Esos documentos históricos lo que revelan es una *“mala relación de vecindad histórica”* entre los vecinos de Somalo y Uruñuela y una *“constante presión de Uruñuela por agregar Somalo a su término municipal, contestado siempre por el interés en contra de los vecinos de Somalo”*, (Folios 851-853).

Noveno

El Jefe de Área de Asistencia a la Administración Local, emite informe el 16 de febrero de 2009, en el que se da cuenta de los Antecedentes que han dado lugar a la iniciación por el Consejero competente del procedimiento de segregación de Somalo del Término municipal de Torremontalbo y simultánea agrupación a Uruñuela, dada la falta de acuerdo entre los dos Ayuntamientos interesados. Se da cuenta sucinta de las alegaciones presentadas y de su contenido. Finalmente, se relacionan los requisitos exigidos por el art. 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, en los casos de segregación y las finalidades que, de acuerdo con el art. 8.2 de la referida Ley, deben tener las alteraciones de términos municipales. En tal sentido, el “termino” a segregar existe ya que Somalo corresponde a los Polígonos 1 a 6 del catastro de rústica de Torremontalbo y, en cuanto al “núcleo de población”, la población de Torremontalbo, a 1 de enero de 2008, es *“de diecinueve habitantes y en el término de Somalo la población es de cero”*, según los datos del Instituto Nacional de Estadística.

El expediente debe someterse a informe del Consejo Riojano de Cooperación Local y dictamen del Consejo Consultivo (Folios 856-858).

Décimo

La Directora General de Política Local, mediante escrito de 18 de febrero de 2009 remite el expediente de segregación y agregación de términos municipales a la Secretaría General Técnica para su tramitación, de acuerdo con lo establecido en el art. 15 de la Ley 1/2003.

Décimo primero

La Directora General de Política Local, mediante escrito de 7 de mayo de 2009, remite nueva documentación sobre el expediente de segregación a la Secretaría General Técnica, presentada por D. Santos Sastre Izquierdo, representante de la Congregación Salesiana y la Fundación Nuestra Señora de Valvanera, en cuanto propietarios de diversas parcelas en el término de Torremontalbo. En su escrito, ratifica la conformidad dada por la Congregación al expediente de segregación en escrito de 11 de julio de 1991, ratificándolo en todos sus términos, *“habida cuenta del tiempo transcurrido desde entonces y para evitar cualquier duda al respecto”*, Folios 860-863.

Asimismo, se remite diversa documentación del Instituto Geográfico Nacional, relativos a las actas de reconocimiento de la línea de término y mojones de los términos de Torremontalbo en su anejo Somalo con Uruñuela (Acta de 1932), con Hormilleja (Acta de 1930) y con Nájera (Acta de 1930), (Folios 864-911) y el plano catastral actual de Somalo (Folios 912-915).

Décimo segundo

El Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, mediante resolución de 5 de octubre de 2009, resuelve iniciar el procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela.

Se adjunta un Proyecto de Ley por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela del siguiente tenor literal:

“Atendiendo a una petición del Ayuntamiento de Uruñuela, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local ha instruido el procedimiento para la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, con objeto de segregarse una parte del primero, de una extensión aproximada de 3.416,456 metros cuadrados, conocida como "Somalo", y agregarla al término municipal de Uruñuela.

En el expediente, se ha puesto de manifiesto la concurrencia de los diversos requisitos legales establecidos en los artículos 9 y 13 de la citada Ley 1/2003 para llevar a cabo la segregación y agregación, y se ha respetado el procedimiento que se determina en el artículo 15 de la misma, incorporando el informe del Consejo Riojano de Cooperación Local y el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, y habiendo dado conocimiento a la Administración del Estado.

Constatadas las circunstancias materiales y formales que justifican y hacen aconsejable la alteración de los términos municipales, conforme con/oído el Consejo Consultivo de La Rioja, se aprueba en los siguientes términos:

Artículo único.

Se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, mediante la segregación del primero de los 3.416,456 metros cuadrados que corresponden al término o paraje conocido como "Somalo", que a partir de ahora se agregan e integran en el término municipal de Uruñuela.

Como consecuencia de la citada alteración de términos municipales, desaparece la línea límite entre Uruñuela-Torremontalbo, en su anejo Somalo, siendo sustituida por la nueva línea límite Uruñuela-Hormilleja y Uruñuela-Nájera.

Disposición final única.

Esta Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

Décimo tercero

El Secretario General Técnico, mediante escrito de 15 de octubre de 2009, remite a la Directora General de Política Local, el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba la alteración de términos citada, adjuntando Memoria, resolución de inicio y borrador del

Anteproyecto, para que, de conformidad con los arts. 15.c) y 109.a) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, se solicite la emisión del informe correspondiente al Consejo Riojano de Cooperación local.

El Secretario de dicho Consejo certifica que, en la sesión celebrada por el Pleno del citado Consejo el 29 de octubre de 2009, se sometió a informe el referido Anteproyecto “*acordándose, como informe del Consejo en este asunto, darse por enterado del citado Anteproyecto*” (Folio 919).

Décimo cuarto

El Secretario General Técnico, mediante escrito de 9 de noviembre de 2009, traslada para conocimiento, el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela a la Subdirección General de Régimen Jurídico y Relaciones Institucionales, del Ministerio de Política Territorial, de acuerdo con el art. 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja.

Décimo quinto

El 12 de noviembre de 2009, el Director General de los Servicios Jurídicos emite un pormenorizado informe sobre el citado Anteproyecto de Ley. El informe tiene dos Apartados: el primero de “Consideraciones Generales sobre el Anteproyecto” y el segundo de “Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto”.

En el primero, se analiza la competencia de la Comunidad Autónoma, tanto normativa como ejecutiva en materia de Administración Local; el régimen jurídico aplicable a la segregación de municipios; la reserva de ley establecida en el art. 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, para la alteración de términos municipales; el cumplimiento de los trámites esenciales del procedimiento, si bien advierte que no se ha elaborado la Memoria que debe acompañar a todo Proyecto de Ley, de acuerdo con el art. 45.2 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, falta que, no obstante, puede subsanarse mediante una Memoria final; y, finalmente, los requisitos sustantivos que deben reunirse para que proceda la aprobación por ley de la alteración de los términos propuesta.

En cuanto interesa a la cuestión de fondo (al margen ahora de la interpretación que el Director General hace del Derecho aplicable, esto es, si existe una laguna en la normativa de Administración Local de La Rioja y, en ese caso, es de aplicación supletoria el Derecho estatal, interpretación de la que parcialmente discrepa este Consejo Consultivo, como en su momento se verá, que es cuestión clave para entender nuestro dictamen), el informe señala que:

“No se puede considerar suficiente la motivación contenida en el expediente acerca de las razones de necesidad o conveniencia económica o administrativa que aconsejan la segregación. Es necesario que la Administración autonómica examine las circunstancias que justifican la segregación parcial y haga una exposición completa y razonada de las mismas. Como ha dicho el Tribunal Supremo, la indeterminación del concepto ‘notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa’ no excluye la obligada concurrencia del presupuesto habilitante, ni permite actuar sin que éste se produzca. Las razones económicas, geográficas sociales y administrativas que aduce el Ayuntamiento de Uruñuela para justificar la segregación no son sino las razones de una de las partes interesadas en la alteración de los términos municipales (parte beneficiaria), que la Administración autonómica ha de examinar adecuadamente sin ignorarlas ni aceptarlas sin más, de forma acrítica. Lo mismo cabe decir de las razones del mismo tipo que alega el Ayuntamiento de Torremontalbo (parte no beneficiaria) en sentido opuesto a la segregación, que tampoco pueden ser ignoradas o tácitamente rechazadas por la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.

Creemos, en suma, que la Administración ha de ponderar los intereses en conflicto, hacer un análisis detallado de todas las circunstancias concurrentes y completar el expediente administrativo con la exposición y concreción razonada de los motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa que, a su juicio, avalan la alteración de los términos municipales al amparo de la legislación que resulta aplicable al caso presente.

En el ejercicio de la función consultiva, el artículo 68.2 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, prohíbe a este Servicio Jurídico entrar en cualquier tipo de valoración de oportunidad no fundada en criterios jurídicos. No nos corresponde, por ello, enjuiciar o criticar las concretas razones de índole económica, social, geográfica, etc. que invoque la Administración para justificar la alteración de los términos municipales. Sin embargo, sí se nos permite comprobar que esas razones han sido correctamente enunciadas –sean cuales sean, mientras no se adviertan notoriamente descabelladas– y que no se ha omitido en el expediente administrativo la debida explicación, detalle y justificación de las mismas.

Por tanto, comprobado que en este caso se ha producido esa omisión, el expediente debe ser ampliado con la justificación señalada”.

En el segundo de los apartados, se hacen dos observaciones referidas al articulado del Anteproyecto, en relación con la necesidad de mencionar el título estatutario correspondiente y la referencia a las determinaciones exigidas en la parte final del párrafo 15.d) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, en cuanto a las consecuencias económicas y patrimoniales de la segregación.

Décimo sexto

El Secretario Geral Técnico, mediante escrito de 13 de noviembre de 2009, requiere a la Directora General de Política Local, para que se complete el expediente con la justificación omitida e los términos señalados por el Informe del Director General de los Servicios Jurídicos.

El 26 de enero de 2010, la Directora General de Política Local *“ratifica los puntos y motivaciones expuestos en los dos informes emitidos con anterioridad”*, se refiere a emitidos el 25 de junio de 2008 y 16 de febrero de 2009, de los que se ha dado cuenta en los Antecedentes de Hecho Tercero y Noveno, respectivamente. Indica que *“con ellos se considera contestada la petición de concreción de circunstancias concurrentes para la alteración de los términos municipales”*.

Décimo séptimo

El Secretario General Técnico, mediante escrito de 27 de enero de 2010, y previa relación de los documentos incorporados al expediente, solicita informe de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 27 de enero de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 28 de enero de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 29 de enero de 2010, registrado de salida el 29 de enero de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

La emisión de nuestro dictamen en los expedientes de alteración de términos municipales, y, en particular, de segregación de parte de un municipio para su agregación a otro, es preceptiva en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 15.c) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, en relación con el art. 11.j) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

Segundo

Régimen jurídico de la segregación parcial de un municipio para su agregación a otro limítrofe.

Con carácter previo al examen del expediente remitido, es necesario recordar el marco jurídico de la segregación parcial de un municipio para su agregación a otro limítrofe. Sucesivamente examinaremos la normativa aplicable, los requisitos sustantivos exigidos y el procedimiento a seguir.

1. Normativa aplicable. La Constitución de 1978 establece que corresponde al Estado dictar «*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...*» (art. 149.1.18^a), y, en el art. 148.1.2^a, que las Comunidades pueden asumir competencias en «*las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*». Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Rioja ha asumido competencias en materia de régimen local, en su art. 9.8 (en relación con el art. 149.1.18^aCE) y 8.1.3 (en relación con el 148.1.2^a CE), con el alcance y contenido que hemos señalado en nuestro anterior Dictamen 33/2002.

Al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18^a CE, el Estado ha dictado la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), que constituye la normativa básica o común denominador en la materia de Administración Local, en cuanto que el régimen local forma parte del régimen de las Administraciones Públicas (STC 214/1989). De acuerdo con el modelo de organización territorial descentralizado plasmado en la Constitución, el régimen local español ha sido “interiorizado” por las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la configuración de las Entidades que integran la Administración Local. En coherencia con ello, el art. 13.1 LBRL establece 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”.

No obstante, para garantizar un común denominador normativo, establece los requisitos procedimentales y sustantivos **mínimos** que debe respetar la legislación regional. Entre los primeros: la audiencia de los municipios interesados; el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de las Comunidades Autónomas; y, finalmente, la comunicación a la Administración del Estado (art. 13.1 LBRL). La legislación básica estatal no establece ningún otro requisito sustantivo que deba respetar la legislación de las Comunidades Autónomas en materia de alteración de términos municipales, salvo ciertos requisitos sustantivos mínimos para la creación de nuevos municipios, que no son al caso ahora recordar.

Ahora bien, debe advertirse que el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL), dedica algunos preceptos a la segregación de municipios [arts. 3.1.c); 6; 8 y 9 TRRL], ninguno de cuyos preceptos tiene naturaleza básica, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Séptima 1.a) TRRL. Además, ha de tenerse en cuenta el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de junio (en adelante, RPDT), que regula con detalle el procedimiento y los requisitos en materia de segregación de términos municipales, que carece, igualmente, de naturaleza básica. No obstante, estas dos normas serán aplicables, con carácter supletorio (en virtud del art. 149.1.3 CE), cuando no exista regulación autonómica en la materia.

La Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ejercicio de sus competencias, aprobó la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja (en adelante, LALR). Su Título II está dedicado a los “municipios” (arts. 8 a 50), con disposiciones específicas aplicables a la segregación de parte del término municipal para su agregación a otro municipio limítrofe (artículo 13 LALR).

Es, por tanto, la Ley regional, dictada en ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, la que hemos de tener en cuenta para dictaminar el procedimiento tramitado para la segregación de parte del término municipal de Torremontalbo para su agregación al de Uruñuela y, en concreto, para dictaminar el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba la misma, sin perjuicio de la aplicación supletoria, en su caso, de la legislación estatal no básica (TRRL y RPDT), cuando existan lagunas no previstas en la precitada Ley autonómica 1/2003 (LALR) que requieran de complemento normativo.

2. Requisitos sustantivos. La segregación de una parte de un término municipal para su agregación a otro limítrofe será posible, de acuerdo con el artículo 13 LALR, cuando concurren **conjuntamente** las siguientes causas:

a) que, como consecuencia del desarrollo urbano, rural o industrial, un **núcleo de población** integrante de un municipio consolide relaciones de convivencia y de dependencia funcional de otro limítrofe, siempre que la porción a segregar no incluya el núcleo de mayor población y ostente la capitalidad.

b) que existan circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que así lo aconsejen.

Varios son los problemas que suscita la interpretación de estos requisitos.

A) Concepto de “núcleo de población”. Aunque la Ley 1/2003 no defina expresamente el concepto de “núcleo de población”, debemos entender por tales, a los efectos de los procedimientos de segregación de términos municipales, aquellos **asentamientos urbanos con población residente permanente** en los mismos. No basta la mera existencia de edificaciones de naturaleza urbana, agrícola o industrial, aunque tenga la consideración de “núcleo de población” a efectos urbanísticos (el art. 210.2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, considera *“núcleo de población, la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes”*).

En consecuencia, si el núcleo carece de población con residencia permanente, debidamente censada en el mismo no será, a los efectos de las alteraciones de términos por segregación, “núcleo de población”. Así cabe deducirlo, mediante una interpretación sistemática, de la reserva expresa que para la iniciación de los procedimientos de segregación reconoce el art. 9.2 LALR a los *“vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse”*, pues solo a ellos, corresponde la iniciativa de la segregación o, en su caso, al Ayuntamiento al que pertenezca el núcleo de población que pretende segregarse. Nunca esa iniciativa corresponderá, como ocurre en el presente caso, al Ayuntamiento beneficiario de la agregación o a los vecinos de éste, por más que sean propietarios de fincas o inmuebles en la parte del término municipal que pretenda segregarse. La agregación es el resultado de una segregación, alteración de términos municipales que está reservada a los vecinos residentes en la parte a segregar. En realidad, el procedimiento tramitado por Uruñuela es de agregación, al ser dicho Ayuntamiento y los vecinos de dicho municipio (con propiedades en Somalo) los que resultarían beneficiarios por el mismo, por lo que el procedimiento tramitado es inadecuado, toda vez que está previsto para segregaciones parciales y voluntarias y ha sido iniciado por quien carece de legitimación para hacerlo, como estableció en un caso semejante el Dictamen del Consejo de Estado, de 13 de octubre de 1983, núm. 45.613

(expediente de segregación de parte del término municipal de María de Huerva, en la provincia de Zaragoza, para su incorporación al término colindante de Jaulín, de la misma Provincia).

B) En segundo lugar, hemos de examinar la **conurrencia conjunta de las dos causas enumeradas en el art. 13 LALR**. En efecto, debe advertirse el cambio introducido por la vigente Ley respecto de la anterior Ley 3/1993, de 22 de diciembre, de Régimen Local de La Rioja, derogada a su entrada en vigor. Si en la normativa anterior era posible la segregación parcial cuando concurriese **alguna** de las causas en ella establecidas (en línea con la regulación histórica estatal de la materia, que mantiene el vigente Texto Refundido de 1986 e idéntico sistema mantiene la legislación de la mayoría de las Comunidades Autónomas), desde 2003 nuestra legislación regional –siguiendo la inspiración del art. 12 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón– exige ahora la **conurrencia conjunta** de ambas causas. En consecuencia, en modo alguno puede interpretarse de manera que se obvie la exigencia conjunta de ambas causas, pues si se admitiese en sentido indistinto, se violentaría la “*voluntas legis*” de la norma regional.

Resulta obvio que la exigencia de la **conurrencia conjunta** de ambas causas en los supuestos de segregación parcial dificulta objetivamente las tendencias segregacionistas municipales, tan frecuentes en la experiencia reciente. Y es que, como se ha advertido por la mayoría de la doctrina, esos fenómenos segregacionistas son, a menudo, contrarios a la racionalidad de la planta municipal y obedecen, con frecuencia, a intereses particulares de los pueblos, no siempre coincidentes con los intereses generales. Que se dificulte el camino no supone, sin embargo, un obstáculo insuperable para dar cobertura a aquellos legítimos procesos que responden a procesos de reacomodación de los asentamientos de la población en el territorio, que deben tener su correspondiente reflejo en la organización administrativa territorial, alterándola en consecuencia, pues la organización debe ajustarse y ser el espejo institucional de la realidad de dichos asentamientos poblacionales.

La interpretación expuesta no coincide con la realizada por el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que considera una pretendida “laguna legal” la no previsión por la Ley 1/2003 de la segregación parcial fundada únicamente en motivos de necesidad o de conveniencia económica o administrativa (sin necesidad de que exista núcleo de población), pretendida “laguna legal” que sugiere cubrir aplicando la normativa estatal, la cual permite, como se ha indicado, la segregación parcial cuando concorra *indistintamente* una u otra causa (bien la existencia de un núcleo de población, bien motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa).

Esta interpretación parece seguir el criterio y trae causa del escrito de solicitud de informe dirigido por la Secretaría General Técnica a la Dirección General de los Servicios Jurídicos sobre este expediente, en el que se hace constar que:

*“El expediente remitido se tramita en aplicación del régimen jurídico contenido en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y del artículo 13 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, y aplicando **supletoriamente** la previsión contenida en los artículos 7 y apartado c) del artículo 5 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, **aplicación supletoria** que procede en este caso, por entender que nos encontramos ante un supuesto de segregación parcial, como es el derivado de notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa, no previsto en la norma autonómica. La modificación contribuye a las finalidades previstas en el artículo 8 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, en especial a la recogida en el apartado c) de su apartado segundo y al apartado tercero”.*

Esta interpretación –a juicio de este Consejo Consultivo– se aparta de la letra y del espíritu de la Ley regional, burlando sus exigencias para sustituirlas por las más flexibles de la legislación supletoria estatal, que ha sido aplicada indebidamente, pues no existe en la Ley autonómica laguna legal alguna, sino que es dicha Ley regional la que ha desplazado a la normativa estatal en este punto. Dicha interpretación debe, pues, rechazarse por ser contraria a la voluntad del legislador regional.

Varios son los argumentos para justificar el rechazo a esta interpretación.

-En primer lugar, el tenor literal contundente y claro del art. 13 LALR, primer criterio hermenéutico de interpretación de las normas jurídicas, según el art. 3.1 del Código Civil (*“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras...”*), tenor literal que no deja lugar a dudas al exigir la concurrencia **conjunta** de causas. Por ello, siempre debe existir un *núcleo de población* (esto es, población efectivamente residiendo en esa parte que pretende segregarse), además de ser necesaria o conveniente la segregación para los intereses generales.

-En segundo lugar, en los casos de segregación, la iniciativa para promoverla se reserva (*“corresponderá”*, dice el art 9.2 LALR) a *“los vecinos censados con derecho de sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse”*, demostración palmaria de la virtualidad del concepto de *“núcleo de población”*.

-En tercer lugar, la propia Ley establece un mecanismo corrector del rigor referido, en cuanto permite determinadas *rectificaciones* de límites territoriales, cuando no afecten a núcleo o asentamientos de población. En efecto, según el art. 9.5 LALR *“la rectificación de límites territoriales entre municipios para evitar disfuncionalidades, en los casos en que **no resulte afectado un núcleo o asentamiento de población**, podrá efectuarse a través de un trámite abreviado con arreglo a lo previsto en el artículo 19 de la presente Ley”*. Y ese trámite abreviado, según el citado art. 19 LALR *“se resolverá por Acuerdo del Gobierno de La Rioja, previa audiencia a los municipios afectados y a la Administración General del Estado y dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja”*.

C) En tercer lugar, junto a la concurrencia de requisitos positivos, debe haber ausencia de **límites negativos**. En efecto, junto a la concurrencia **conjunta** de las causas del art. 13 LALR existe un límite **negativo** común a todos los supuestos de alteración de términos municipales, aplicable, por tanto, en los casos de segregación parcial: no será posible si *“no se garantiza que, después de la alteración, el municipio o municipios afectados dispondrán de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación”* (art 9.3 LALR). En el presente caso, no se ha justificado debidamente la situación financiera en la que quedaría el Ayuntamiento de Torremontalbo, caso de hacerse efectiva la segregación de un 40 por ciento de su territorio, salvo algunas consideraciones de la Memoria presentada por la Alcaldía de Uruñuela acerca de la baja presión fiscal soportada por la propiedad inmobiliaria en Torremontalbo, cuyo incremento –según dicha Memoria– permitiría mantener iguales niveles de ingresos y de prestaciones y servicios. Debe advertirse, sin embargo, que si el mantenimiento de iguales servicios fuera a costa de una presión fiscal en Torremontalbo superior a la existente en los Ayuntamientos de su entorno, incluido el de Uruñuela, esta circunstancia incurriría en el límite negativo establecido en el art. 9.3 LALR y pudiera constituir un indicio contrario a la segregación propuesta. Innecesario es recordar, finalmente, que las finalidades establecidas en el art. 8.2 LALR como fundamento de cualquier alteración de términos operan como límite último.

3. Procedimiento. El procedimiento para la alteración de términos municipales está regulado en los artículos 14 y 15 LALR. En lo que interesa específicamente a la segregación parcial para su agregación a otro municipio limítrofe, cabe señalar los siguientes trámites:

-**Iniciativa:** corresponde a la mayoría de los dos tercios de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse (art. 14.2 LALR). El Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación (subrogándose el Gobierno de La Rioja, caso de superarse dicho plazo). De acuerdo con una interpretación sistemática de los preceptos relativos a la alteración de términos municipales, cabe sostener que la iniciativa de segregación puede tenerla, también, el Ayuntamiento cuyo término sufrirá la segregación, así como el Consejero competente en materia de régimen local [art. 14.1.a) y b), respectivamente, además de por subrogación, de acuerdo con el art. 14.3 LALR]. Carece de legitimación para iniciarlo, como hemos ya señalado, el Ayuntamiento beneficiario, aunque sí puede acordar sumarse al procedimiento de segregación iniciado por el Ayuntamiento cuyo término se segregará o el Consejero competente.

- Información pública [art. 15.a)].

-Informe por los Ayuntamientos afectados de las alegaciones presentadas [art. 15.b)].

-Informe del Consejo Riojano de Cooperación Local ([art. 15.c]).

-Dictamen del Consejo Consultivo ([art. 15.c]).

-Comunicación simultánea a la Administración General del Estado [art. 15.c]

-Completado el expediente, el Gobierno debe remitir al Parlamento el correspondiente Proyecto de Ley para su aprobación por mayoría absoluta [art. 15.d)], en el caso de considerar que la segregación merece aprobación, pues en caso contrario, se limitará a denegarla mediante el acuerdo correspondiente (tal fue el caso de la segregación del núcleo de Rincón de Olivedo, perteneciente al municipio de Cervera del Río Alhama, denegada por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 30 de julio de 2004, publicada en el BOR de 17 de agosto de 2004, denegación confirmada por la STS de 17 de septiembre de 2008).

En el presente caso, se han cumplimentado, en sus aspectos esenciales, los tramites procedimentales, con la salvedad del indebido reconocimiento de legitimación al Ayuntamiento de Uruñuela para iniciar el procedimiento, aspecto ya advertido y sobre el que insistiremos en el Fundamento de Derecho siguiente.

Hemos de advertir, igualmente, que no puede entenderse cumplimentado el trámite de informe del Consejo Riojano de Cooperación Local, puesto que no basta con “darse por enterado”, sino que el sentido y finalidad de su intervención consiste en un pronunciamiento expreso que no puede rehuir, como, por lo demás, ha ocurrido en anteriores intervenciones de alteración de términos municipales (Acuerdo de 12 de julio de 2004, en relación con el procedimiento de Segregación de Rincón de Olivedo, BOR de 17 de agosto de 2004). En consecuencia, este trámite habrá de subsanarse, caso de que el Gobierno prosiga con el procedimiento.

Finalmente, caso de que se prosiguiese la tramitación del Anteproyecto y no se atendiese nuestra propuesta denegatoria, además de completar adecuadamente el expediente administrativo con la subsanación de la falta de justificación de la propuesta de segregación, tal como advierte el Informe del Director General de los Servicios Jurídicos, debe tenerse en cuenta que el art. 45.2 de la Ley 4/2005 exige que los Anteproyectos de Ley deban acompañarse de una Memoria explicativa, que no consta incorporada en el presente caso.

Tercero
**Examen del cumplimiento de los trámites del procedimiento
y de los requisitos sustantivos para la segregación.**

De acuerdo con los Antecedentes de Hecho, la Resolución de inicio del procedimiento de segregación del término municipal de Torremontalbo para su agregación al de Uruñuela ha sido adoptada por el Consejero de Administraciones Públicas y Política local, al existir falta de acuerdo ente los Ayuntamientos interesados. La conformidad a Derecho de dicha iniciativa quedaría amparada en la interpretación literal –si bien acrítica– del art.14.1.b) LALR (la resolución corresponde al “*Consejero competente en materia de régimen local, de oficio o a instancia de un municipio, en los casos en que no hubiese acuerdo entre las Corporaciones afectadas*”).

Sin embargo, de acuerdo con la interpretación sistemática que hemos hecho en el Fundamento de Derecho anterior acerca de la legitimación necesaria para la segregación parcial para su agregación a otro límite, en relación con el requisito sustantivo necesario, el Consejero debiera haber inadmitido la solicitud del Ayuntamiento de Uruñuela, por carecer de legitimación y por no concurrir conjuntamente los requisitos del art. 13 LALR.

Como quiera que ello no ha sucedido así y el centro directivo responsable ha dado por completado el expediente y preparado un Anteproyecto de Ley favorable a la segregación pretendida, este Consejo Consultivo, sin entrar en valoración alguna acerca de la oportunidad y conveniencia de la segregación, y de acuerdo con criterios estrictos de interpretación jurídica, considera que no concurren los requisitos de legitimación ni sustantivos establecidos por la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, para proponer al Parlamento la segregación pretendida. Dicha Ley regional es la norma de aplicación exclusiva y preferente al presente caso, sin que pueda aplicarse como supletoria la normativa estatal, bajo la errónea interpretación de que existe una laguna legal en nuestra legislación regional, que no es tal, sino la *voluntas legis* expresa y claramente manifestada de desplazar a la normativa estatal, sustituyéndola en La Rioja por una autonómica diferente.

En todo caso, aun admitiendo la interpretación sostenida por la Secretaría General Técnica responsable de la redacción del Anteproyecto de Ley y ratificada por los Servicios Jurídicos –que este Consejo Consultivo no comparte– es patente la falta de justificación de la propuesta, pues el centro gestor se ha limitado a recibir la solicitud de segregación de Uruñuela y la oposición de Torremontalbo, pero sin entrar a valorar si concurren los presupuestos de legitimación y sustantivos establecidos por la legislación aplicable.

Esta falta de justificación de la propuesta de segregación –esencial para legitimar en Derecho el margen de apreciación discrecional inherente a la actividad de la Administración Pública, que existe en materia de alteración de términos municipales– no quedaría subsanado por la posterior aprobación por ley de la segregación, tal como exige el art. 9.4 y 15.d) LALR. La singularidad de esta aprobación mediante ley formal establecida en los preceptos citados [en contra de la recomendación formulada por este Consejo Consultivo en su Dictamen 33/2002, para articular la competencia funcional atribuida por el art. 19.1.g) al Parlamento para “*aprobar...las alteraciones de términos municipales*” en una simple intervención autorizatoria, de naturaleza ejecutiva o administrativa, pero no instrumentada mediante una ley en sentido formal] no sustrae a dicha ley –en cuanto ley singular que es– del test de constitucionalidad exigido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para estos casos, en particular, cuando tratándose de actuaciones materialmente administrativas, el rango formal de leyes pudiera afectar a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) de los ciudadanos, incluidas las personas jurídicas públicas, en los términos establecidos por dicha jurisprudencia constitucional (cfr. SSTC 111/83 y 116/86).

Por lo demás, este Consejo Consultivo, considera que en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja existen otros procedimientos para corregir y subsanar las disfunciones derivadas de la actual planta territorial, cuando no se vea afectado un núcleo o asentamiento de población. De acuerdo con el art. 9.5 LALR “*la rectificación de límites territoriales entre municipios para evitar disfuncionalidades, en los casos en que no resulte afectado un núcleo o asentamiento de población, podrá efectuarse a través de un trámite abreviado, con arreglo a lo previsto en el artículo 19 de la presente ley*”. Y, en este precepto legal, se establece como trámites necesarios el Acuerdo del Consejo de Gobierno, la previa audiencia a los municipios afectados y de la Administración General del Estado, y el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

Esto es, esta rectificación de límites territoriales puede hacerse mediante un simple Acuerdo del Consejo de Gobierno, sin necesidad de ley aprobada por el Parlamento. No obstante, varias son las cuestiones que suscita este procedimiento simplificado o abreviado, dada la falta de desarrollo reglamentario. En primer lugar, su alcance, esto es, qué debe entenderse por “*rectificación de límites territoriales*” y qué por “*disfuncionalidades*” a estos efectos, pues no debe utilizarse la rectificación para burlar el rigor exigido en los procedimientos de alteración de términos municipales, y en concreto, el de segregación. En este sentido, es ilustrativo el intento de la normativa aragonesa por delimitar el supuesto de hecho, normativa que ha inspirado la regulación de nuestra Ley 1/2003. Así, el art. 49.2 del Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por el Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, establece que “*constituyen disfuncionalidades territoriales los enclaves despoblados dentro de un municipio o el aislamiento de una parte del mismo determinado por la implantación o existencia de vías férreas, autopistas, aeropuertos u otras grandes infraestructuras*”.

Debe advertirse que Somalo constituye un enclave discontinuo del término municipal de Torremonalbo, pero que no está ubicado **dentro** del de Uruñuela sino que linda con él, pero también con los de Nájera y Hormilleja. Que parte de los propietarios de Somalo sean vecinos de Uruñuela no es razón suficiente para que la segregación le beneficie exclusivamente.

En segundo lugar, nada establece la Ley ni se ha desarrollado reglamentariamente en La Rioja, como ha hecho Aragón, acerca de los requisitos sustantivos para que proceda la rectificación y, en particular, qué deba entenderse por “disfuncionalidades”. Ante esta falta de desarrollo reglamentario, y en tanto se subsane, es necesario acudir a los principios deducibles de la regulación legal regional [las finalidades del art. 8.2 LALR o al criterio “*circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que así lo aconsejen*”, del art. 13.b) LALR], criterios semejantes a los “*motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa*” de la legislación estatal [art. 5.c) TRRL], conceptos jurídicos indeterminados todos ellos que exigen una rigurosa aplicación por la Administración, debidamente motivada, como reiteradamente ha exigido la jurisprudencia recogida en el informe del Director General de los Servicios Jurídicos.

CONCLUSIONES

Única

No concurren los requisitos de legitimación ni sustantivos exigidos por los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, para que se apruebe la segregación del término municipal de Torremonalbo y se agregue al de Uruñuela, ni la Administración ha motivado suficientemente las circunstancias de índole geográfica, económica, social o administrativa que aconsejen la segregación pretendida.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero