

Expediente: 22/2023

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón.

Dictamen: 29/2023, de 21 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de julio de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda y José Luis Goñi Sein, Consejera y Consejero,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

La Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 6 de junio de 2023, recaba conforme con el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón, iniciado por la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

Del expediente remitido a este Consejo de Navarra resultan los siguientes hechos y actuaciones practicadas:

1. Mediante acuerdos adoptados por los Plenos de los Ayuntamientos de Pamplona y de la Cendea de Galar, en sesiones de 5 y 19 de mayo de 2022, respectivamente, se aprueba ejercer la iniciativa de alteración de términos municipales entre Pamplona y la Cendea de Galar, el Convenio Interadministrativo de Colaboración entre el Ayuntamiento de Pamplona y el Ayuntamiento de la Cendea de Galar, suscrito posteriormente el 15 de junio de 2022, la Memoria Técnica y el informe de la Directora de Asesoría Jurídica de 22 de abril de 2022; encomendándose al Ayuntamiento de Pamplona la gestión y el traslado de los acuerdos, junto con copia del expediente, a la Dirección General de Administración Local de Gobierno de Navarra con el fin de que continúe con el procedimiento de acuerdo con el artículo 17.1.b) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en adelante, LFALN).

2. Según se expone en el Convenio Interadministrativo de Colaboración, los Ayuntamientos de Pamplona y la Cendea de Galar tienen interés en promover una alteración de la demarcación de sus términos municipales. La propuesta, consensuada por ambos ayuntamientos, tiene como objetivo la ordenación y protección del territorio y su paisaje, preservando sus valores, en la zona limítrofe de ambos términos municipales, manteniendo en todo caso la necesaria coherencia en el tratamiento del territorio en su continuidad. Asimismo, se pretende delimitar administrativamente cada municipio conforme al posible destino de los suelos afectados, facilitándose así que, desde el inicio, cada municipio ejerza sus competencias en su área de influencia natural, lo que permitirá un proceso independiente y más ajustado al contexto social de cada ayuntamiento y a sus ritmos de desarrollo.

La propuesta se basa en elementos físicos preexistentes y en motivos de conveniencia tanto económica como administrativa, con el objetivo de que cualquier futuro desarrollo urbanístico en las zonas afectadas sea coherente y proporcionado, tanto a la realidad física de la zona como a la realidad administrativa y funcional de la futura gestión de este ámbito territorial. El contenido de la propuesta inicial de alteración se refleja en los

planos que se incorporan como anexo al Convenio, al que también se anexa la memoria técnica correspondiente.

3. En un primer informe de irregularidades observadas en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Pamplona para la tramitación del expediente de alteración de términos municipales, emitido por la Dirección General de Administración Local y Despoblación del Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, se exponen una serie de irregularidades técnicas observadas tras el análisis de la documentación aportada para su subsanación. Para lo cual, el 8 de septiembre de 2022 se emite el requerimiento correspondiente.

El 27 de septiembre de 2022, el Ayuntamiento de Pamplona solicita ampliación del plazo para subsanar el expediente y adoptar los acuerdos municipales oportunos. Posteriormente, el 21 de octubre de 2022 la Gerencia de Urbanismo del referido Ayuntamiento emite un informe de contestación al informe de irregularidades observadas en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Pamplona, en el que se indican las correcciones efectuadas. Al informe de contestación al requerimiento de subsanación se acompaña también la Memoria Técnica incorporando los ajustes solicitados, los archivos en formato GIS y el Informe Jurídico evacuado por la Asesoría Jurídica de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona.

4. Posteriormente, la Dirección General de Administración Local y Despoblación emite un segundo informe de irregularidades observadas en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Pamplona con fecha 21 de octubre de 2022 para la tramitación del expediente de alteración de términos municipales entre Pamplona y Galar, en el que, tras analizar la nueva documentación enviada, se refieren las irregularidades que se consideran resueltas y aquéllas otras respecto de las cuales se formula alguna precisión; evacuando el oportuno requerimiento de subsanación de 24 de octubre de 2022.

El 28 de octubre de 2022 se emite un nuevo informe de contestación al referido segundo informe de irregularidades observadas en la

documentación aportada por el Ayuntamiento de Pamplona; adjuntando el nuevo documento corregido de alteración de los términos municipales entre Pamplona y la Cendea de Galar, con el objeto de subsanar las observaciones formuladas y que el expediente continúe su tramitación.

5. Posteriormente, desde la Sección de Información Local y Lucha contra la Despoblación, se emite un tercer informe de irregularidades observadas en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Pamplona con fecha 28 de octubre de 2022 para la tramitación del expediente de alteración de términos municipales entre Pamplona y Galar, en el que se exponen una serie de irregularidades técnicas aún no subsanadas para así poder dar comienzo a la tramitación del procedimiento, para lo cual se emite un tercer requerimiento de fecha 4 de noviembre de 2022.

El 1 de diciembre de 2022 el Pleno del Ayuntamiento de Pamplona, a la vista del acuerdo de Pleno de fecha 5 de mayo de 2022, por el que se ejerce la iniciativa para la alteración de los términos municipales entre Pamplona y la Cendea de Galar; los requerimientos realizados por la Dirección General de Administración Local de fecha 8 de septiembre, 25 de octubre y 10 de noviembre de 2022; y la documentación obrante en el expediente, acuerda, entre otros, aprobar un nuevo documento de Memoria Técnica de Alteración de Términos Municipales entre Pamplona y la Cendea de Galar, que incorpora los ajustes técnicos realizados según los requerimientos efectuados por la Dirección General de Administración Local.

De ese modo, con fecha 23 de diciembre de 2022, tiene entrada en el Registro Electrónico del Gobierno de Navarra la documentación definitiva del expediente, que atiende y subsana todas las observaciones formuladas, sin identificarse ninguna irregularidad de carácter técnico.

6. Obra en el expediente el Informe Técnico y el Informe Jurídico evacuados por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales, del Departamento de Cohesión Territorial, del Gobierno de Navarra, de fecha 10 de enero de 2023.

En el Informe Técnico, tras exponer las actuaciones efectuadas hasta ese momento, se concluye que «a tenor de la magnitud de las superficies afectadas por el procedimiento, y en relación al cumplimiento de las disposiciones estipuladas en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, y en el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, procede iniciar la tramitación del expediente de alteración de términos municipales entre los municipios de Galar y Pamplona/Iruña, así como someter la Memoria Técnica a exposición pública»; proponiendo la correspondiente Resolución del Director General de Administración Local y Despoblación».

Por su parte, el Informe Jurídico se refiere al marco normativo relativo a la creación y supresión de municipios de Navarra, así como a la alteración de sus términos, y, tras exponer las sucesivas actuaciones llevadas a cabo, concluye que no existe ninguno de los obstáculos que impiden la segregación previstos en los artículos 13 y siguientes de la LFALN, y que procede, mediante Resolución del Director General de Administración Local y Despoblación, iniciar el expediente y someterlo a los trámites de información pública y audiencia de los Ayuntamientos afectados.

7. Mediante Resolución 4/2023, de 12 de enero, del Director General de Administración Local y Despoblación, publicada en el Boletín Oficial de Navarra nº 20, de 30 de enero de 2023, y en el Portal de Transparencia, se resuelve el inicio del expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón, y someter el expediente a información pública y audiencia a los Ayuntamientos de Pamplona/Iruña y Galar, así como a los concejos de Galar, al Ayuntamiento de Cizur y a los concejos de éste último, así como al Servicio de Riqueza Territorial y Tributos Patrimoniales del Departamento de Economía y Hacienda, y a la Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Todo ello, durante el plazo de dos meses contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. La instrucción del expediente en los trámites subsiguientes se encomienda al Servicio de

Asesoramiento Jurídico y Cooperación con las Entidades Locales de la Dirección General de Administración Local y Despoblación.

8. Durante el trámite de audiencia pública se presentan sendos escritos de alegaciones, ambos de fecha 28 de mayo de 2023 y contenido similar, suscritos por diversos particulares que se basan, por un lado, en la falta de motivación para llevar a cabo el procedimiento al no existir, según su parecer, «justificación física, administrativa o económica»; y, por otro lado, en la pérdida de valor de los suelos que pasarían a formar parte de Cedeña de Galar. Por lo que solicitan que el Departamento de Administración Local y Despoblación del Gobierno de Navarra, «emita resolución en virtud de la cual A) se deniegue la alteración de los términos municipales entre Pamplona y la Cedeña de Galar B) subsidiariamente, se pase la parte del término de Galar en fase de desarrollo urbanístico a Pamplona C) subsidiariamente se acuerde en todo caso, seguir manteniendo en el término de Pamplona las fincas en los parajes de Donapea y Garitón a que se refiere este escrito».

9. El Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales del Departamento de Cohesión Territorial, emite oficio de información y petición de pronunciamiento con respecto a las alegaciones presentadas, que es atendido por la Directora de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Pamplona, mediante la remisión del Informe de alegaciones a la alteración de términos municipales entre Pamplona y la Cedeña de Galar, de fecha 3 de mayo de 2023. El referido informe comienza exponiendo el contenido de las alegaciones formuladas y prosigue con las consideraciones urbanísticas y jurídicas, que considera oportunas. Entre las consideraciones urbanísticas se destaca que los suelos objeto de la alegación están «clasificados por el Plan Municipal de Pamplona como suelo no urbanizable forestal y suelo no urbanizable forestal y suelo no urbanizable forestal protegido, por su valor ambiental y paisajístico, e incluso por el riesgo de erosión». Señala también que será Galar, una vez se produzca la alteración, quien clasificará los suelos en la categoría que les corresponda en una modificación estructurante de su Plan Municipal en función de sus valores, situación urbanística y de otras posibles afecciones y que, en todo

caso, estos suelos «mantendrán sus características y potenciales». Las consideraciones jurídicas giran en torno al amparo legal del procedimiento y de la modificación de los términos municipales propuesta. Desde la perspectiva de la motivación, se menciona el artículo 16 de la LFALN, así como una Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1960, como refrendo a los procedimientos de alteraciones municipales en los casos en que exista una «conveniencia administrativa», y que la finalidad perseguida coincide con la idea de conveniencia expresada por los tribunales; ya que va a permitir a cada administración un mejor ejercicio de sus potestades. Con similar propósito se alegan dos dictámenes del Consejo de Estado donde se refiere como motivo de «notoria conveniencia económica o administrativa la realidad de un fuerte crecimiento de la porción que se pretende segregarse»; y se señala que, los propios alegantes «reconocen la existencia de un suelo con expectativas de un futuro desarrollo residencial en Donapea-Cordovilla y no discuten que la alteración busca una mejor gestión administrativa y económica del suelo que pasa a integrarse en Pamplona». A continuación, argumenta en pos de la justificación de los suelos que van a pasar del término de Pamplona a la Cendea de Galar, mencionando que el procedimiento debe realizarse «teniendo en cuenta tres exigencias jurídicas, la opción de la medida menos restrictiva, la proporcionalidad y la interdicción de la arbitrariedad», y que el equilibrio de las superficies se ha convenido por ambos Ayuntamientos en aras de la proporcionalidad, buscando una opción que no sea «restrictiva para el municipio de Galar». Finalmente, en relación con los intereses de los alegantes de que los suelos que poseen pasen a ser clasificados como urbanizables, así como a formar parte de desarrollos urbanos residenciales, se defiende que dichos planteamientos «obedecen a meras expectativas y presunciones de un futuro incierto, cuando la realidad jurídica y fáctica es que se trata, a día de hoy, de un suelo no urbanizable».

10. Con posterioridad, el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales, emite su Informe Técnico en relación con el procedimiento de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña. En el mismo se analizan las alegaciones presentadas durante el trámite conferido al efecto e informadas por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona. Tras lo cual concluye afirmando

que «se considera fundada la argumentación establecida en el Informe de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, en relación tanto con la motivación y el ajuste a la normativa del procedimiento, como a la geometría que denota la modificación planteada. Por un lado, los propietarios alegantes ostentan suelo rústico no urbanizable, sobre el que pesan objetivos de protección y preservación, completamente alejados de las pretensiones urbanísticas que se reclaman. Además, en ningún caso pasarán a convertirse en una “isla rústica”, ya que la Donapea de Galar, lindante con la Donapea actual de Pamplona/Iruña por el sur, es un suelo de idénticas características y clasificado de la misma manera, rústico, y supondrá una conexión natural con Galar. De igual modo, como se señala, será en todo caso Galar quien aclare la clasificación de estos suelos en una futura modificación de su Plan Municipal, y lo hará en base a las características de los mismos. La propiedad, características y potenciales del suelo, en ningún caso, se verán afectados, modificando exclusivamente el término jurisdiccional al que dicho suelo pertenece. Por otro lado, si bien la legislación no señala entre las exigencias a cumplir por los procedimientos de alteraciones municipales el equilibrio entre las superficies a segregar, tampoco se estipula nada que así lo impida. Por tanto, el acuerdo entre los Ayuntamientos y la búsqueda de la proporcionalidad, la motivación y el ajuste al relieve actual y al territorio futuro, se considera, tienen la suficiente trascendencia como para respaldar la modificación planteada. Además, no hay que dejar de lado el hecho de que se alteran líneas límite jurisdiccionales, unas líneas inscritas en el Registro Central de Cartografía y en el Registro de Entidades Locales del Estado, que difieren de las que se manejan en el Servicio de Riqueza Territorial, a las que constantemente parece aludirse en las alegaciones y que carecen de ese carácter jurisdiccional que sí ostentan las modificaciones a provocar con el procedimiento. Por último, la motivación de la alteración se considera adecuada y suficiente, y va de la mano de una evidente mejora en la capacidad de gestión de los Ayuntamientos del territorio a alterar, en vista de las previsiones existentes para la zona en cuestión, su naturaleza y su relación con las nuevas geometrías lineales planteadas». En definitiva, propone la desestimación de las alegaciones presentadas y considera que

«[...] resulta procedente la prosecución del procedimiento, llevando el expediente a la Comisión de Delimitación Territorial para su informe favorable, para después [...] recabar el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, dando conocimiento simultáneamente a la Administración del Estado».

12. Obra en el expediente el proyecto de Decreto Foral, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón, que, tras el Informe Jurídico y el Informe Técnico, del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales, del Departamento de Cohesión Territorial, y el Informe-Propuesta de la Dirección General de Administración Local y Despoblación, fue informado favorablemente por la Comisión de Delimitación Territorial en sesión celebrada el 17 de mayo de 2023.

13. Por último, el Gobierno de Navarra, en sesión de 24 de mayo de 2023, acordó solicitar el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del expediente de alteración de términos municipales entre los ayuntamientos de Galar y Pamplona/Iruña en los ámbitos de Donapea y el Garitón.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

Como venimos reiterando, la consulta sometida a consideración del Consejo de Navarra versa sobre la propuesta de alteración de términos municipales entre los ayuntamientos de Galar y Pamplona/Iruña en los ámbitos de Donapea y el Garitón.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17.2 de la LFAL y artículo 14.1.f) de la LFCN, el dictamen de este Consejo de Navarra resulta preceptivo y con tal carácter se emite.

II.2ª El marco jurídico

Sobre esta materia se ha pronunciado ya este Consejo de Navarra en numerosos dictámenes (por todos ellos, dictámenes 9/2014, de 14 de abril, 32/2019, de 3 de julio, 35/2019 y 36/2019, ambos de 29 de julio), habiendo fijado una clara línea argumental a la que se acoge el presente dictamen.

En tal sentido reiteramos que, 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 [...]», disponía, 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 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.

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 expediente de alteración de términos municipales de Pamplona y 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 a 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 deriva del expediente administrativo remitido, la iniciativa para la alteración de los términos municipales parte de los acuerdos adoptados por unanimidad por los Plenos de los Ayuntamientos de Pamplona y de la Cendea Galar, en sesiones de 5 y 19 de mayo de 2022, respectivamente, por los que se inicia el expediente de alteración de los términos municipales. El posterior Convenio Interadministrativo de Colaboración suscrito entre ambos ayuntamientos el 15 de junio de 2022, expresa el interés en promover una alteración de la demarcación de sus términos municipales, cuyo objetivo es la ordenación y protección del territorio y su paisaje, preservando sus valores, en la zona limítrofe de ambos términos municipales, manteniendo en todo caso la necesaria coherencia en el tratamiento del territorio en su continuidad. Asimismo, la alteración propuesta pretende delimitar administrativamente cada municipio conforme al posible destino de los suelos afectados, facilitando el ejercicio de las competencias municipales en su área de influencia natural, y un desarrollo ajustado a las circunstancias de cada ayuntamiento.

La documentación aportada inicialmente por el Ayuntamiento de Pamplona fue objeto de sucesivas subsanaciones en los términos expuestos en el apartado Antecedentes de nuestro dictamen. Y, tras los oportunos informes Técnico y Jurídico emitidos por el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales, del Departamento de Cohesión Territorial, de Gobierno de Navarra, mediante Resolución 4/2023, de 12 de enero, del Director General de Administración Local y Despoblación, publicada en el Boletín Oficial de Navarra y en el Portal de Transparencia, se resuelve el inicio del expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón. El expediente ha sido sometido a información pública y audiencia a los Ayuntamientos de Pamplona/Iruña y Galar, así como a los concejos de Galar, al Ayuntamiento de Cizur y a los concejos de éste último, así como al Servicio de Riqueza Territorial y Tributos Patrimoniales del Departamento de Economía y Hacienda, y a la Sección de Comunales del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, durante el plazo de dos meses. Las alegaciones presentadas fueron debidamente atendidas por la Directora de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Pamplona, y posteriormente, el Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales, emitió el oportuno Informe Técnico en relación con el procedimiento de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña.

Tras el Informe Jurídico y el Informe Técnico, del Servicio de Asesoramiento Jurídico y Cooperación con Entidades Locales, del Departamento de Cohesión Territorial, y el Informe-Propuesta de la Dirección General de Administración Local y Despoblación, el proyecto de Decreto Foral, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón, fue informado favorablemente por la Comisión de Delimitación Territorial en sesión celebrada el 17 de mayo de 2023. Y ahora, mediante Acuerdo adoptado en sesión de 24 de mayo de 2023, el Gobierno de Navarra solicita el dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra, tal y como exige el artículo 17.2.c) de la LFAL, a la vez que se notifica la propuesta de alteración al Registro de Entidades Locales del Estado.

Por consiguiente, debe concluirse afirmando que en la tramitación del expediente se ha observado 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 propongan, 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.

Resulta evidente que el contenido de tales documentos debe estar en consonancia con la trascendencia y magnitud que conlleve la alteración

territorial que se derive del expediente administrativo y desde esta óptica debe ser analizada la documentación obrante en el expediente, lo que exige un previo análisis del objeto de la modificación que aquí se nos plantea.

Pues bien, tal y como se deriva de la documentación obrante en el expediente administrativo tramitado, la finalidad de la alteración de los términos municipales objeto de dictamen es la de adaptar los términos municipales a la realidad física y urbanística prevista en la zona, e incrementar la capacidad de gestión de las entidades locales afectadas. Para ello, se propone la alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona en los ámbitos de Donapea y el Garitón, cuya línea límite quedará trazada en el tramo alterado tal como se refleja en la Memoria técnica que obra en el expediente, y que se concreta en las coordenadas en el sistema de referencia ETRS89, UTM-30N previstas en el artículo 1 del proyecto de Decreto Foral.

De la documentación obrante en el expediente se deriva que, la alteración afecta, por un lado, a suelos del término municipal de Pamplona, concretamente 566.499 m² que el Ayuntamiento de Pamplona cedería al de la Cendea de Galar, y, por otro lado, a suelos del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, concretamente 566.499 m², que pasan al término municipal del Ayuntamiento de Pamplona. Todo ello, según la información del Servicio de Riqueza Territorial. En cuanto a las superficies modificadas según la línea jurisdiccional actual, inscrita en el Registro de Entidades Locales estatal y en el Registro Central de Cartografía, el Ayuntamiento de Pamplona aporta una superficie de 572.006 m² y el Ayuntamiento de la Cendea de Galar otra de 569.474 m². De modo que se produce un incremento de superficie por modificación de los límites municipales de - 2.532 m², respecto del Ayuntamiento de Pamplona y de 2.532 m², respecto del Ayuntamiento de la Cendea de Galar.

De lo anterior se deduce que, según la información del Servicio de Riqueza Territorial, existe equilibrio entre las superficies de cada término municipal. En cambio, según la línea jurisdiccional actual, inscrita en el

Registro de Entidades Locales estatal y en el Registro Central de Cartografía, existe una diferencia de 2.532 m2.

La escasa diferencia de superficies entre las aportadas y las adjudicadas, no afecta ni a la solvencia económica de los Ayuntamientos, como se indica en el expediente, ni tampoco afecta a la organización de los servicios municipales; estando clasificados todos los suelos como no urbanizables o suelo urbanizable, pendiente de desarrollo mediante plan conjunto o PSIS. Por lo que la alteración no supone mayores cargas económicas para ninguno de los ayuntamientos. Únicamente hay una pequeña unidad de suelo urbano (parte de la U.O.-3 de Cordovilla) que pasa a Pamplona, y dada su magnitud, no supone afección relevante para la economía municipal. A pesar de ello, como se deriva de la documentación obrante en el expediente y se prevé en el artículo 2 de proyecto de Decreto Foral, se prevén las siguientes estipulaciones:

«a) En las parcelas dotacionales y patrimoniales en las que Galar figura como titular registral obtenidas como consecuencia de la Reparcelación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal del desarrollo del área residencial de vivienda protegida de Donapea-Galar, el Ayuntamiento de Pamplona/Iruña sustituirá al Ayuntamiento de Galar en aquellas parcelas que queden ubicadas en el término municipal de Pamplona/Iruña con la nueva delimitación, por cuanto que la adjudicación de las mismas se produjo como consecuencia de la cesión obligatoria al municipio de espacios dotacionales y del 10% de aprovechamiento de dicha Reparcelación, declarada nula por la Sentencia del Tribunal Supremo del doce de mayo de dos mil quince, y no porque las mismas fueran adjudicadas por aportación de parcelas de titularidad municipal a la Reparcelación.

b) Los caminos de titularidad de Pamplona que pasen a ubicarse en el término de Galar corresponderán al Ayuntamiento de Galar.

[...].».

Tras la publicación del Decreto de alteración de términos municipales, ambos ayuntamientos deberán coordinarse para el devengo y cobro de los impuestos municipales que afecten al ámbito de la alteración y evitar así discordancias o dobles imposiciones, de conformidad con la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

En definitiva, comparando la documentación integradora del expediente de alteración de términos municipales con la entidad de la alteración pretendida y la documentación exigida por el artículo 14.1 del RPDT, deben entenderse debidamente cumplidas tales exigencias al constar el informe que justifica la oportunidad y conveniencia de la modificación, los planos representativos de las alteraciones operadas y la indicación de los nuevos límites debidamente descritos y representados también con las correspondientes coordenadas, así como la referencia suficiente de que la redelimitación no conlleva merma de la solvencia económica de los municipios afectados, sin que tampoco se considere necesario la incorporación de otras estipulaciones jurídicas y económicas en cumplimiento de la previsión del artículo 14.2 del RPDT, en atención al objeto y finalidad de la alteración pretendida.

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.

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.

El proyecto de Decreto Foral examinado cumple con tales exigencias al señalar que los nuevos límites se corresponderán con los reflejados en los planos, que fueron aprobados mediante acuerdos adoptados por los Ayuntamientos, y cuyas coordenadas UTM obran en el expediente, e

incorpora las estipulaciones jurídicas y económicas que se han considerado necesarias en atención a la entidad y finalidad de la modificación propuesta.

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 físicas [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 sus términos no se les 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 alguna 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 tiene por objeto, como venimos recordando, la ordenación y protección del territorio y su paisaje, preservando sus valores, en la zona limítrofe de los municipios de Pamplona y la Cendea de Galar, manteniendo en todo caso la necesaria coherencia en el tratamiento del territorio en su continuidad. Se persigue con ello delimitar administrativamente cada municipio conforme al posible destino de los suelos afectados, de modo que se facilite el ejercicio de las competencias de cada municipio en su área de influencia natural; facilitando un proceso independiente y más ajustado al contexto social de cada ayuntamiento a sus ritmos de desarrollo. La propuesta planteada, como ya se ha dicho, se basa

en elementos físicos preexistentes y en motivos de conveniencia, tanto económica, como administrativa, con el objetivo de que cualquier futuro desarrollo urbanístico en las zonas afectadas sea coherente y proporcionado, tanto a la realidad física de la zona como a la realidad administrativa y funcional de la futura gestión de este ámbito territorial.

Por tanto, la solución de redelimitación de los términos municipales que contiene la propuesta, materializada como proyecto de Decreto Foral, resulta adecuada, tanto en la forma como en el fondo, siendo de resaltar que los propios municipios manifestaron su conformidad y han ajustado sus actuaciones al resultado de la propuesta de alteración de términos municipales que ahora se dictamina.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente el Proyecto de Decreto Foral por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Galar y Pamplona/Iruña, en los ámbitos de Donapea y el Garitón, iniciado a instancias de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.