

**Expediente:** 33/2019

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

**Dictamen:** 32/2019, 3 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 3 de julio de 2019,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña M<sup>a</sup> Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1<sup>a</sup>. Formulación de la consulta**

El día 12 de junio de 2019 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en 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 (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo de este Consejo sobre el expediente administrativo relativo a la alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla, iniciado por la Dirección General de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra.

#### **I.2<sup>a</sup>. Antecedentes de hecho**

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

1. El 21 de diciembre de 2018, la Jefa de Sección de Ordenación Local emitió un informe en el que se justifica la iniciativa para la alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla, fundamentado en los artículos 13, 15.1 y 17.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFALN).

En él se indica que el inicio de este procedimiento corresponde al Gobierno de Navarra, relatando el procedimiento a seguir.

Señala que esta propuesta de alteración de los términos municipales es fruto de la Resolución 207/2018, de 4 de mayo de 2018, del Director General de Administración Local, que dispuso el inicio de los trabajos de recuperación y mejora geométrica de varias líneas límite jurisdiccionales, entre las que se encuentra la línea del tramo que discurre por el cortado del río Aragón.

Detalla las diversas reuniones mantenidas entre las comisiones de seguimiento de los Ayuntamientos de Caparroso y Marcilla, junto a la Dirección General de Administración Local, los días 30 de mayo de 2018 y 15 de junio de 2018, y el acuerdo adoptado en ellas por el que se encarga al Gobierno de Navarra para que realice los trámites necesarios a fin de ajustar la demarcación de los municipios a la topografía del cortado del Río Aragón.

Se argumenta la conveniencia de esta alteración, puesto que la actual delimitación municipal es fruto de la realizada por el Instituto Geográfico el 14 de septiembre de 1926, que estableció una línea recta entre las mojones de los extremos del cortado y no se adaptó a la topografía del escarpe del Río Aragón; abundándose que los actuales catastros de Navarra han delimitado los bienes de ambos municipios en atención a esa topografía, quedando en el alto del escarpe encatastrados la mayor parte de los bienes del municipio de Caparroso, y en el soto del Río Aragón los del municipio de Marcilla.

Con esta propuesta, se dice, los límites se ajustarán a la realidad física, a fin de lograr una mayor racionalidad y eficacia del territorio, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 13.2.b) y c) LFALN.

El informe continúa con la indicación de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (en adelante RPDTEL), en el expediente incoado se contiene la planimetría del territorio que es objeto de alteración, la concreción de los nuevos límites y el resto de la documentación exigida.

Se concluye con la aseveración de que no existen obstáculos que impidan la alteración de los términos municipales -artículos 13, 14 y 15 LFALN-, por lo que procede iniciar el expediente de modificación de sus límites por Resolución del Director General de Administración Local, con sometimiento a información pública y audiencia de los Ayuntamientos afectados.

2.- Mediante Resolución 1483/2018, de 28 de diciembre, del Director General de Administración, se dispone: el inicio del expediente de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla; su sometimiento a información pública y audiencia a los Ayuntamientos afectados y al Servicio de Riqueza Territorial del Departamento de Hacienda y Política Financiera, por el plazo de dos meses desde la publicación en el Boletín Oficial de Navarra (en adelante BON); la notificación de la resolución a los citados Ayuntamientos; su publicación en el BON y en el Portal de Gobierno Abierto; así como su instrucción y tramitación al Servicio de Ordenación Local de la Dirección General de Administración Local.

3.- Constan las notificaciones realizadas por vía electrónica el 2 de enero de 2019 al Ayuntamiento de Caparroso y al Ayuntamiento de Marcilla, aceptadas, respectivamente, el 8 de enero de 2019 y 3 enero de 2019.

4.- Igualmente, figura la exposición efectuada del Proyecto de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla en el Portal de Gobierno Abierto durante dos meses, con fecha de inicio el 9 de enero de 2019.

5.- Se acompaña al expediente la memoria justificativa, firmada por la Directora de Servicio de Ordenación Local, con fecha 17 de diciembre de

2018, atinente a la alteración de los términos municipales de Marcilla y Caparroso en el ámbito de escarpe sobre el río Aragón. En la misma se detalla el objeto, procedimiento y contenido del expediente; la motivación para llevar a cabo la alteración; el detalle de la configuración actual de la línea divisoria de los términos municipales objeto de alteración con sus imágenes cartográficas; las nueva delimitación con imágenes, planos, detalle de la superficie afectada y los nodos de las coordenadas que constituirán la línea límite alterada; la memoria justificativa de que la alteración propuesta no merma la solvencia de los ayuntamientos de Caparroso y Marcilla; así como las estipulaciones jurídicas y económicas que se remiten a lo que planteen los municipios afectados en el periodo de exposición pública.

6.- El proyecto de Decreto Foral, por el que se resuelve el expediente de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla, en el ámbito de los cortados sobre el Río Aragón, fue sometido al informe de la Comisión de Delimitación Territorial el 30 de abril de 2019, obteniendo una valoración favorable.

7.- Con fecha 3 de mayo de 2019, la Jefa de Sección de Ordenación de la Administración Local emitió informe jurídico en el se detalla el inicio del expediente, mediante la Resolución 1483/2018, de 28 de diciembre, del Director General de Administración Local, publicada en el BON número 15, de 23 de enero de 2019, y la tramitación seguida conforme al artículo 14.1 del RPDTL y los artículos 13 a 18 LFALN. En él se hace eco del informe favorable de la Comisión de Delimitación del Territorio, y se señala la necesidad de solicitar el dictamen del Consejo de Navarra según dispone el artículo 17.2.c) de la LFALN.

8.- Por Orden Foral 177/2015, de 8 de septiembre, de la Directora General de Presidencia y Gobierno Abierto, por delegación de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, que recoge el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de mayo de 2019, se solicita el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra sobre el expediente de alteración de los términos municipales entre los Ayuntamientos de Caparroso y de Marcilla en el ámbito de los cortados sobre el río Aragón.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

La consulta sometida a la consideración de este Consejo de Navarra versa sobre la propuesta de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla conforme al expediente incoado al efecto en el ámbito de los cortados sobre el río Aragón. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17.2.c) de la LFALN, en relación con el artículo 14.1.j) de la LFCN, el dictamen de este Consejo resulta preceptivo.

### **II.2ª. Marco jurídico**

Este Consejo de Navarra se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (dictámenes 31/2011, de 27 junio y 47/2009, de 17 de diciembre, 9/2014, de 14 de abril) sobre este tema, fijando los criterios centrales que han de tenerse presente en relación con la materia que es objeto de consulta preceptiva.

Como hemos venido señalando, según se desprende del 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 LFALN 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 sobre esta cuestión se residencian en el artículo 46.1.b) de la LORAFNA, siendo éstas semejantes a las que conforme a la legislación básica del Estado les corresponden a las Comunidades Autónomas o a las Provincias.

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”. Esta legislación se concreta en 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.

Por último, 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 LFALN.

En consecuencia, 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 LFALN.

### **II.3ª. Análisis del Proyecto de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla**

#### **A) ASPECTOS FORMALES**

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

## **1. Procedimiento**

El procedimiento al que debe ajustarse la alteración de los términos municipales se regula en el artículo 17 de la LFALN, 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.”

Igualmente, resulta preceptivo el informe de la Comisión de Delimitación Territorial, según dispone el artículo 35.3.a) de la LFALN, 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 de Caparroso y Marcilla, en el ámbito del cortado del Río Aragón, partió del Gobierno de Navarra que,



mediante Resolución 207/2018, de 4 de mayo de 2018, del Director General de Administración Local, dispuso el inicio de los trabajos de recuperación y mejora geométrica de varias líneas límite jurisdiccionales, entre las que se encontraba la línea del tramo referida. A tal fin se constituyeron las comisiones de seguimiento de los Ayuntamiento de Caparroso y Marcilla, mediante sus Acuerdos de Pleno de 31/05/2018 y 26/06/2018, respectivamente. Estas comisiones, junto a la Dirección General de Administración Local, se reunieron el día 30 de mayo de 2018, valorando que la propuesta de recuperación y mejora geométrica de la línea en el tramo que discurre por el cortado del río Aragón alcanzaba la entidad de “alteración de términos”. Posteriormente, en la reunión celebrada el día 15 de junio de 2018 en el Ayuntamiento de Marcilla, se acordó la alteración de los términos y el ajuste de la demarcación de los municipios a la topografía del cortado, asignando la iniciativa de su tramitación al Departamento de Administración Local.

A la vista de todo ello, la Resolución 1483/2018, de 28 de diciembre, del Director General de Administración, por la que se dispone iniciar el expediente de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla, acordó el inicio del expediente de alteración de los términos municipales, sometiéndolo a información pública por el plazo de dos meses y a la audiencia de las entidades locales afectadas, sin que se hubiera formulado alegación alguna.

Asimismo, el Servicio de Ordenación Local de la Dirección General de Administración Local elaboró el proyecto de Decreto Foral sobre alteración de los términos municipales. Este fue remitido a la Comisión de Delimitación Territorial que, en su sesión de 30 de abril de 2019, lo informó favorablemente. Y se solicita ahora el dictamen del Consejo de Navarra.

Por consiguiente, debe concluirse 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.

Igualmente, de acuerdo con el número 2 del citado 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.

El contenido de los documentos descritos es obvio que ha de ajustarse a la trascendencia y magnitud que conlleva la alteración territorial que se derive del expediente administrativo. Por ello, se hace preciso valorar desde esos parámetros la documentación que obra en el expediente, así como analizar el objeto de la modificación que se plantea en el presente caso.

Según resulta de la documentación aportada y elaborada por los Dirección General de Administración Local, la propuesta de alteración de los términos municipales de Caparroso y Marcilla, en el ámbito de los cortados sobre el Río Aragón, persigue adaptar la demarcación vigente, fruto de la labor realizada por el Instituto Geográfico en 1926, a la clara división geográfica que se deriva de la topografía del escarpe del Río Aragón. Con su alteración se quiere modificar aquellos términos municipales, definidos en el actual título jurídico (Acta de 1926) en línea recta entre los mojones del extremo del cortado del río Aragón, a las realidades físicas existentes, lo que facilitará una administración más racional y eficaz a los Ayuntamientos de Caparroso y Marcilla de ese territorio.

De estos datos se desprende que existe una plena simetría entre las superficies aportadas y adjudicadas, que se corresponde y justifica por el recorrido de la línea marcada por el cortado del Río Aragón.

En consecuencia, la comparativa de 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, lleva a que se considere debidamente cumplidas esas 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 coordenadas UTM y una breve referencia, aunque suficiente, de que la redelimitación no conlleva merma de la solvencia económica de los municipios afectados, sin que tampoco se considere necesaria la incorporación de otras estipulaciones jurídicas y económicas en cumplimiento de la previsión del artículo 14.2 del RPDT, dado el objeto y finalidad de la alteración pretendida.

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

En virtud de lo dispuesto en el artículo 17.3 de LFALN, 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, publicándose 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 figurar, 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, debiéndose dar traslado de la resolución definitiva del expediente a la Administración del Estado a efectos de su inclusión en el Registro de Entidades Locales.

## **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) de la LFALN, que es el que aquí nos ocupa.

La LFALN 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, que acontece en el presente supuesto, otros dos requisitos: 1º) que se trate de términos limítrofes -artículo 15.2-; y 2º) 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-. También exige, en el caso de que la segregación de parte del

territorio de un municipio se efectúe para agregarla a otro u otros -artículo 16.3 LFALN-, que concurren alguna de las siguientes causas: b) se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico; o b) que concurren motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa -artículo 16.1 LFALN-.

La alteración proyectada se justifica, según se deduce del conjunto de documentos que integran el expediente administrativo, en el ajuste de la demarcación de los municipios de Caparroso y Marcilla a la topografía del cortado del Río Aragón y rectificación de las líneas rectas indicadas en el vigente Acta de delimitación de jurisdicciones, lo que entraña una adaptación de sus términos municipales a la realidad física de su orografía, y que, como ya hemos indicado, no afecta a la solvencia económica de ninguno de los municipios afectados.

En definitiva, la solución de redelimitación de los términos municipales que contiene el proyecto de Decreto Foral sometido a consulta resulta adecuada en la forma en que se ha tramitado y en la solución propuesta, siendo de resaltar que los municipios afectados han mostrados su valoración positiva y deseo de este cambio de redelimitación; no habiéndose formulado oposición alguna a la propuesta durante el trámite de información pública.

### **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 Caparroso y Marcilla, iniciado por la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.