

En Logroño, a 17 de septiembre de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José María Cid Monreal, asistidos por el Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente el Consejero D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente

### ***DICTAMEN***

***53/02***

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas correspondiente al procedimiento de segregación de Rincón de Olivedo del término municipal de Cervera del Río Alhama, para constituirse en municipio independiente.

### ***ANTECEDENTES DE HECHO***

#### ***Antecedentes del asunto***

El 10 de mayo de 2002 la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, dicta sentencia estimatoria del recurso interpuesto por la Comisión Promotora para la segregación del núcleo de Rincón de Olivedo y, en consecuencia, anula el acuerdo del Gobierno de La Rioja, de 2 de marzo de 2001, por el que se deniega la segregación del núcleo de Rincón de Olivedo, respecto del término municipal de Cervera del Río Alhama, ordenando la retroacción del procedimiento administrativo al momento anterior para que se recabe dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

#### ***Segundo***

En cumplimiento de la referida sentencia, el Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas solicita la emisión del correspondiente

informe en relación con el procedimiento tramitado por la referida Consejería, por el que se deniega la segregación del núcleo de Rincón de Olivedo respecto al del Cervera del Río Alhama, a cuyo efecto remite el expediente íntegro formado.

En la voluminosa documentación enviada constan las siguientes actuaciones y documentos:

**1.** El Alcalde de Cervera del Río Alhama, mediante escrito de 3 de noviembre de 1995, Registro del Gobierno de La Rioja de 21 de noviembre de 1995, remite a la Dirección General de Administración Local del Gobierno de La Rioja, debidamente encuadernado, el “***Expediente de segregación de Rincón de Olivedo del término municipal de Cervera del Río Alhama, para constituirse en municipio independiente***”.

Dicho expediente, integrado por fotocopias sin compulsar, había sido presentado por la Comisión Promotora, en escrito de 27 de febrero de 1995, registrado, en el Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, el 9 de marzo de 1995, acompañado de nueve documentos justificativos de la solicitud: Doc. Núm. 1: planos del término de Cervera del Río Alhama antes y después de la segregación; Doc. Núm. 2: informe justificativo de los motivos que justifican la segregación; Doc. Núm 3: memoria justificativa de que la segregación no merma la solvencia del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama; Doc. Núm 4: estipulaciones jurídicas y económicas relativas a la división de bienes y derechos y aprovechamientos que se proponen; Doc. Núm 5: informe justificativo de que ni el nuevo municipio ni el antiguo carecen de medios necesarios; Doc. Núm. 6: proyecto de división de bienes, aprovechamiento, usos públicos, créditos, derechos y obligaciones; Doc. Núm. 7: certificación de los bienes, derechos y aprovechamientos comunales de los municipios objeto de la segregación; Doc. Núm. 8: certificación relativa al número de electores, habitantes y vecinos; Doc. Núm. 9: certificación y acreditación notarial de que los firmantes de la solicitud son vecinos residentes en Rincón de Olivedo, Tomo I, pags. 1-186.

El expediente remitido contiene exclusivamente los documentos aportados por la Comisión Promotora (su elaboración fue facilitada por los datos proporcionados por funcionarios municipales), sin actuación procedimental alguna del Ayuntamiento.

**2.** El Director General de Administración Local, mediante escrito de 4 de diciembre de 1995, registro de salida de 5 de diciembre, comunica al Alcalde de Cervera del Río Alhama que ese Ayuntamiento debía subsanar ciertas deficiencias formales observadas,

enviando documentos autenticados, así como cumplimentar los trámites legalmente establecidos para esa iniciativa vecinal: información pública; acuerdo plenario sobre la procedencia o no de la segregación con referencia a la legalidad y conveniencia de la segregación; quorum necesario para adoptarlo; informe preceptivo del Secretario-Interventor; documentación justificativa mínima a cumplimentar que enumera detalladamente, págs, 187-191.

**3.** El Alcalde de Cervera del Río Alhama, el 18 de junio de 1998, registro General del Gobierno de La Rioja de 22 de junio, remite a la Dirección General de Administración Local una copia compulsada del expediente formado para la segregación –con índice de documentos que lo integran– cuya reconstrucción se ha hecho a partir de fotocopias , pues, como hace constar el Secretario municipal, no existe original del expediente en el Archivo municipal, (págs. 192-194). Consta de los siguientes documentos:

**a)** Escrito de la Comisión Promotora de la segregación, de 15 de diciembre de 1997, presentado en el Registro del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama el 26 de enero de 1998, por el que se remite “certificación de acuerdo adoptado por la voluntad unánime de las 2/3 partes de los vecinos de la localidad de Rincón de Olivedo, en sesión celebrada el día 3 de enero de 1994, ante la ilustre notaria del Colegio de Burgos D<sup>a</sup> P.C.U. por la que se solicita al Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama su apoyo a la iniciativa de alteración del término municipal para constituir un municipio independiente...” En escrito de idéntica fecha, la citada Comisión Promotora indica que remite el expediente por duplicado, (págs. 192-464).

La nueva documentación presentada está integrada por los siguientes documentos:

–I. Planteamiento general sobre la creación de nuevos municipios.

–II. Valoración por el Pleno del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama de la creación del municipio de Rincón de Olivedo.

–Escrito en el que se da cuenta de la composición de la Comisión Promotora de la Independencia elegida en la sesión celebrada por los vecinos de Rincón de Olivedo, el 3 de enero de 1994, acompañado de nueve Documentos relativos al expediente de segregación que se relacionan (Este documento no tiene numeración ni título).

Estos documentos justifican el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación aplicable y, en particular, contienen una propuesta de división territorial del

nuevo municipio de Rincón de Olivedo de 29'56 Km<sup>2</sup>, para cuya determinación se ha tenido en cuenta la distribución del término en función de la población que corresponde a dicho barrio.

La nueva documentación aportada por la Comisión promotora debe considerarse — como acertadamente señala el informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales de 23 de marzo de 1999— reiteración y complemento de la presentada el día 9 de marzo de 1995, si bien es manifiesta la sustancial mejora de su contenido informativo, aunque formalmente tengan la misma numeración y título que los presentados en 1995. La explicación de esta mejora parece residir en que se beneficiaron del contenido de un informe encargado —y pagado— por el Ayuntamiento a un equipo de profesionales de Logroño, que, a su vez, había partido de la información presentada en 1995.

**b)** Trámite de información pública por plazo de cuarenta días, publicado en el BOR de 7 de febrero de 1998 y el correspondiente bando municipal de apertura del mismo, págs. 465-466.

**c)** Bando municipal de 6 de marzo de 1998 por el que el Alcalde comunica a los vecinos de Cervera del Río Alhama que su Grupo Político ha presentado en el Salón de sesiones a las asociaciones, grupos políticos y organizaciones profesionales y empresariales una propuesta de división territorial como respuesta a la presentada por la Comisión Promotora de Rincón de Olivedo y que la Secretaría del Ayuntamiento “tiene abierta una diligencia para aquellos vecinos de la localidad que quieran prestar su consentimiento a la propuesta presentada por el Grupo Popular municipal”, pág. 467.

**d)** Propuesta de división territorial presentada por el Partido Popular como Grupo Político Municipal cuya extensión es de 4'8 Km<sup>2</sup>, págs. 468-471.

**e)** Diligencia de Secretaría-Intervención que hace referencia al contenido de la propuesta de división del término limitada a 4'8 Km<sup>2</sup> incluido el núcleo urbano sin aprovechamientos agrícolas, ganaderos y con mugas cerradas, y espacio para la firma de los vecinos de Cervera del Río Alhama que la apoyan, págs. 472-577.

**f)** Escritos de 23 de marzo de 1998, registro de 25 de marzo, suscritos por diversos ganaderos de Rincón de Olivedo que se oponen a la propuesta de división territorial de la Comisión promotora y en los que solicitan que la extensión sea de 56'51 Km<sup>2</sup>, de acuerdo con la cabaña ganadera existente en Rincón de Olivedo, págs. 578-596.

**g)** Escrito de 16 de marzo de 1998, registrado el 26 de marzo, en el que veintidós vecinos de Rincón de Olivedo manifiestan su deseo de no segregar el término municipal, págs. 601-604.

**h)** Escrito de 31 de marzo de 1998, presentado en la Delegación del Gobierno en La Rioja ese mismo día, por D. O.V.G., en calidad de miembro de la Dirección Política de Izquierda Unida de La Rioja, en el que rechaza los criterios utilizados por la Comisión Promotora para realizar la propuesta de división territorial y de bienes.

**i)** Informe del Secretario del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, de 30 de marzo, referente a la propuesta de segregación formulada por la Comisión Promotora de los vecinos residentes en Rincón de Olivedo, con fecha de 26 de enero de 1998, (págs. 608-628).

Dicho informe (que parece ser uno de los epígrafes —el número 5— de otro más extenso que, sin embargo, no aparece recogido en la documentación remitida, aunque sí su Índice —pág. 629— no resulta de comprensión fácil, dado que no existe correspondencia plena de las actuaciones que valora con los documentos obrantes en el expediente) da cuenta de los Antecedentes de la propuesta de segregación, que identifica por el color de las tapas en la que estaban encuadrados los mismos: así, la de “color negro” (la iniciativa presentada a principios de 1995 por la Comisión Promotora); la de “color verde” (la documentación elaborada a partir de la cartografía y división territorial realizada por “servicios técnicos de Logroño” en 1996, presentada en el salón cultural del Ayuntamiento en 1997); la de “color amarillo” (la presentada por la Comisión Promotora en enero de 1998, “que es la que en este momento hay que discernir y sobre la que hay que emitir un informe jurídico concreto”).

A continuación, el informe aborda los aspectos sustantivos de la propuesta de segregación: en primer lugar, la necesidad y conveniencia de la segregación que no parece —según su criterio— suficientemente justificada; los criterios de división territorial, que juzga de “poca consistencia”; valora las alegaciones presentadas; indica el procedimiento administrativo que debe seguir la propuesta y concluye señalando las cuestiones sobre las que se ha de pronunciar el Ayuntamiento.

**j)** Borrador del acta de la sesión extraordinaria celebrada por el Pleno del Ayuntamiento el día 2 de abril de 1998, en el que se trató y adoptó acuerdo sobre el expediente de segregación. En lo que importa, y al margen de las incidencias acaecidas,

tras la lectura del informe jurídico redactado por el Secretario-Interventor se rechaza la propuesta de la Comisión Promotora de la segregación (cuatro votos en contra; tres a favor y tres abstenciones); se acepta la propuesta de división territorial de 4'8 Km<sup>2</sup> presentada por el Grupo Popular (7 votos a favor y tres en contra); y en cuanto a la “segregación en sí, entendiéndose por ello, que ningún partido perteneciente a la Corporación está en contra del derecho establecido por la ley en abstracto, sin entrar a pronunciarse sobre el contenido de una propuesta o expediente determinado”, todos los concejales presentes votan a favor, págs. 630-638.

### ***Tercero***

A la vista de la documentación remitida, el Director General de Administración Local, mediante escrito de 30 de julio de 1998, formula a la Alcaldía hasta seis observaciones sobre distintas cuestiones formales y sustantivas del procedimiento instruido, otorgando el plazo de un mes para que se remita la documentación requerida.

### ***Cuarto***

El 25 de noviembre de 1998, tiene entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja, un escrito, sin firma y destinatario, en el que, en nombre de la Comisión Promotora se explican someramente los antecedentes de la tramitación del procedimiento de segregación (un “primer expediente” que fue ampliado, modificado o sustituido por otro “elaborado por una comisión de expertos imparciales...encargado por la corporación regida por el PSOE-PR y recogido y pagado por la corporación regida por el Partido Popular” y “aceptado en consulta popular por más del 81% de los votantes de nuestro pueblo”, debe entenderse, de Rincón de Olivedo). En él se manifiesta que, tras haber aceptado el Pleno la separación de su localidad, aunque mostrara su disconformidad respecto a la delimitación del nuevo municipio, desconocen el estado en que se encuentra dicho procedimiento, solicitan información sobre su estado y reclaman su pronta resolución, págs. 642-644.

### ***Quinto***

El Excmo. Sr. Alcalde, mediante sendos escritos de 2 y 23 de diciembre de 1998, registrados esos mismos días, remite nuevos documentos, en respuesta al requerimiento efectuado por el Director General de Administración Local, de 30 de julio de 1998: certificación del número de habitantes de Cervera del Río Alhama y de Rincón de Olivedo; certificación —en realidad, un informe— de los bienes inmuebles municipales; propuesta del Grupo Popular sobre la división territorial con planos descriptivos; Diligencias de Secretaría interpretativas o aclaratorias de la voluntad del Ayuntamiento (denominada una de ellas “Contra alegaciones interpretativas del acto de pleno y resto de la documentación, pleno de 2 de abril de 1998”) y de otros diversos aspectos relativos al expediente de segregación. Interesa destacar, a los efectos de este dictamen que, en esas diligencias de Secretaría que llevan el visto bueno del Alcalde se considera “racional” la propuesta de delimitación de 4’8 Km<sup>2</sup>; se afirma que la finca “Las Navillas”, no está incluida en esa delimitación, si bien continuará disfrutándose comunalmente por los vecinos de Rincón de Olivedo; se manifiesta que el municipio actual de Cervera asume todas las deudas actuales y futuras existentes; se indica que la denominación del nuevo municipio es la de Rincón de Olivedo).

### ***Sexto***

El Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, emite un exhaustivo y muy fundado informe (págs. 798-812) en el que, tras la enumeración de las actuaciones y documentos que integran el expediente, indica que el marco legal aplicable es el establecido en la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja. A tal efecto, distingue los principios generales aplicables a todos los supuestos de alteración de términos municipales (arts. 7.3; 8.2, 3 y 9); los requisitos específicos para las segregaciones que tengan por objeto constituir otro municipio (arts. 15, 15 y 21) y las reglas de procedimiento comunes a todos los supuestos de alteración de términos municipales [arts. 13.d); 14, 19, 20, 22 y 2].

En cuanto a los ***aspectos formales*** del expediente presentado, formula diversas observaciones: conveniencia de actualizar los datos determinantes que han quedado

desfasados por la dilatada duración del procedimiento —valores económicos, población y voluntad de los afectados—; autenticación de parte del expediente; acreditación de la residencia efectiva de los firmantes de la propuesta en el núcleo de Rincón de Olivedo; mejora de la documentación necesaria requerida; trámite de información pública; contenido del acuerdo municipal.

Examina a continuación los *requisitos materiales* del expediente a partir de los principios y requisitos expresamente establecidos en la legislación aplicable. Estos se refieren a la justificación de la mejora en la prestación de los servicios (“no hay datos materiales que justifiquen que con la segregación mejorará la prestación de los servicios en Rincón de Olivedo”); la existencia de recursos suficientes para prestar los servicios obligatorios y no disminución de su calidad (“el Anteproyecto de presupuesto parece verosímil”); núcleo de población diferenciado y población suficiente (“se cumplen los requisitos”).

Señala que “la propuesta de la Comisión de Rincón de Rincón de Olivedo parece coherente y bastante ajustada, al menos formalmente, a las exigencias legales”. Frente a ella el acuerdo del Pleno —pese a su “confusa fórmula de votación” y a la “redacción oscura” del borrador del acta que contiene “numerosas afirmaciones erróneas o cuando menos seriamente discutibles”) debe interpretarse como contrario a la segregación concreta propuesta por no ser oportuna, ni conveniente (lo que es difícil armonizar con el acuerdo unánime del Pleno a favor de la segregación en abstracto). La discrepancia, sin embargo, se limita a la extensión territorial del nuevo municipio (29’56 km<sup>2</sup> según la propuesta de la Comisión Promotora frente a 4’80 km<sup>2</sup> que asume el Ayuntamiento, aunque con una mayoría insuficiente), pues, en cuanto a las estipulaciones jurídicas y económicas relativas a la división de bienes y liquidación de deudas —aspecto sobre el que el Pleno no se pronuncia expresamente— en la documentación remitida por el Alcalde se afirma que “el Ayuntamiento acepta las estipulaciones propuestas por la Comisión de Rincón de Olivedo, con la aclaración de que solo se transmitirán al nuevo municipio los inmuebles comprendidos en la delimitación de su término municipal”.

Finalmente analiza si el Parlamento, al que corresponde, mediante ley, aprobar la segregación debe acceder a la misma y cuáles ha de ser sus condiciones. A tal efecto recuerda que “no es facultad discrecional de la Comunidad Autónoma aprobar o denegar la segregación, sino que, como viene señalando la jurisprudencia, si concurren

los presupuestos objetivos legalmente exigibles debe resolverse favorablemente”, que valora adecuadamente.

Concluye señalando que “procede que se apruebe la segregación y constitución del nuevo municipio con arreglo a la propuesta de la Comisión Promotora, sin perjuicio del requerimiento de subsanación y mejora de los documentos del expediente, según lo indicado anteriormente, y de la modulación que de ello pudiera deriva”.

### ***Séptimo***

El Director General de Administración Local, mediante escrito de 3 de mayo de 1999, registro de 10 de mayo, remite el expediente formado al Secretario General Técnico de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, acompañado del informe-propuesta referido en el Antecedente anterior, (pág. 813)

### ***Octavo***

El Secretario General Técnico, mediante escrito de idéntica fecha y registro, solicita informe al Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica, quien lo emite con fecha de 15 de octubre de 1999. De acuerdo con el mismo, debe completarse el expediente con los documentos señalados en el informe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales y en cuanto al desacuerdo existente respecto a la extensión territorial del nuevo municipio sugiere constituir una Comisión donde estén representados todos los interesados y con participación de la Federación Riojana de Municipios, (págs. 815-817).

### ***Noveno***

El Director General de Administración Local, mediante escrito de 27 de octubre de 1999, remite escrito al representante de la Comisión Promotora y al Alcalde de Cervera del Río Alhama comunicándoles que para continuar la tramitación del procedimiento de segregación es necesario que se completen determinados aspectos

documentales del expediente (acreditar la condición de vecinos; planos parcelarios a escala 1:2000; información gráfica y numérica de la situación de las fincas propiedad de los vecinos de Rincón de Olivedo; relación de bienes y aprovechamientos del nuevo municipio; justificar la mejora de la prestación de los servicios y la capacidad de gestión), así como les comunica la conveniencia de constituir una Comisión que facilite el acuerdo sobre la delimitación territorial, (pág. 818-822).

### ***Décimo***

El Alcalde de Cervera del Río Alhama, mediante escrito de 27 de junio de 2000, registro de 28 de junio, remite la documentación requerida, (págs. 823-945).

### ***Undécimo***

D<sup>a</sup> M.A.D, en representación de la Comisión Promotora, mediante escrito de 2 de octubre de 2000, solicita a la Dirección General de Administración Local se le tenga por personada en el procedimiento y se le de acceso a la documentación remitida por el Ayuntamiento, (pág. 946). La citada Dirección contesta mediante escrito de 7 de noviembre de 2000, notificado el 9 del mismo mes. (págs. 947-948).

### ***Duodécimo***

El Director General de Administración Local, mediante escrito de 16 de octubre de 2000, remitido al Secretario General Técnico de la Consejería, le comunica la recepción de la documentación solicitada, si bien no se ha resuelto la discrepancia en la delimitación territorial, ni se añaden datos objetivos que justifiquen las pretensiones de una u otra parte. Estima que procede que tome conocimiento del expediente de segregación el Gobierno de La Rioja, para que traslade a las partes las razones que impiden resolver sobre el mismo, instándoles a que adopten las medidas para un acercamiento y justificación objetiva de las propuestas, págs. 949-950

### ***Décimo tercero***

Con fecha 16 de octubre de 2000, el Consejero de Desarrollo Autnómico, Administraciones Pblicas y Medio Ambiente, formula propuesta de acuerdo sobre el expediente para la segregacin del barrio de Rincn de Olivedo, del municipio de Cervera del Ro Alhama, para constituir un nuevo municipio del siguiente tenor: “No pronunciarse sobre las cuestiones de fondo del expediente de segregacin e instar a las partes interesadas para que busquen un acuerdo o, al menos, una aproximacin en las propuestas en lo relativo a la delimitacin y extensin territorial del futuro municipio”, pág. 954.

#### ***Décimo cuarto***

El Director General de Administracin Local, mediante escrito de 16 de noviembre de 2000, requiere a D<sup>a</sup> M.A.D para que la Comisin Promotora designe un nico representante, con poderes suficientes, a los efectos del procedimiento y se le comunica la fecha para consulta del expediente (pág. 954-955). La Comisin Promotora, mediante documento pblico notarial de 23 de noviembre de 2000, otorga los oportunos poderes, (pág. 956-960).

#### ***Décimo quinto***

El 27 de diciembre de 2000, D. J.T.S., procurador de los Tribunales y de la Comisin promotora de este expediente, solicita de la Direccin General de Administracin Local copia de toda la documentacin obrante en el expediente desde diciembre de 1997 al efecto de formular las pertinentes alegaciones previas al informe que debe realizar la Consejera (pag. 961), a lo que se accede previo pago de las tasas correspondientes (pags. 962-963).

#### ***Décimo sexto***

Con fecha 1 de febrero de 2001, D. J.T.S., procurador de los Tribunales y de la Comisin promotora de este expediente, presenta alegaciones en base a las cuales pide que la Consejera emita informe sobre el expediente de acuerdo con el contenido de la

propuesta hecha por el Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, de 23 de marzo de 1999 y se solicite dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, págs. 964-965).

#### ***Décimo séptimo***

El Director General de Administración local, mediante escrito, de 9 de febrero de 2001, dirigido al Secretario General Técnico de la Consejería, señala que en el expediente no hay datos concretos y contrastables en relación con la mejora de la prestación de los servicios ni estudio objetivo sobre la incidencia que la segregación tendrá respecto al dimensionamiento, organización y costes relativos de los servicios que el Municipio de Cervera del Río Alhama presta a sus habitantes, ni se hace un análisis comparativo en número y calidad de los servicios que se prestarán por el nuevo municipio. Asimismo indica que la discrepancia sobre la delimitación territorial no permite a esta Administración plantear una solución armoniosa y ante la falta de datos objetivos a favor de una u otra propuesta, tampoco se encuentra justificación suficiente para optar por una de ellas, estima que “no existe fundamento para formular un Proyecto de Ley de segregación, correspondiendo al Gobierno de La Rioja acordar la denegación de la segregación.

#### ***Décimo octavo***

El 12 de febrero de 2001, el Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas eleva al Gobierno de La Rioja propuesta de acuerdo de denegación de la segregación del núcleo de Rincón de Olivedo del municipio de Cervera del Río Alhama, para constituir un nuevo municipio, por no hallarse acreditado que no tendrá incidencia negativa en la prestación de servicios ni haberse justificado la delimitación territorial, pág. 968-969.

#### ***Décimo noveno***

El Gobierno de La Rioja, en sesión de 2 de marzo de 2001 así lo acuerda. En su exposición se indica que “ A instancia de la mayoría de los residentes en el barrio de Rincón de Olivedo, del municipio de Cervera del Río Alhama, se instruye un expediente

para segregar aquel barrio y constituir un nuevo municipio. Tras un dilatado proceso de tramitación, se han cumplido en lo esencial los requisitos legales. No obstante no se ha conseguido la deseable objetividad y concreción en aspectos como el de la garantía de la capacidad y calidad en la prestación de los servicios públicos después de la segregación, el de las estipulaciones jurídicas y económicas de la división, o el de la correspondencia de la delimitación territorial propuesta con las propiedades de los residentes en el núcleo a segregar. Condicionada, sin duda, por esta falta de objetividad, el desacuerdo entre la Comisión promotora de la segregación y el Ayuntamiento llega a posiciones extremas en lo que se refiere a la configuración y extensión del futuro municipio: la Comisión reclama 29'86 kilómetros cuadrados y el Ayuntamiento mantiene que debe ser 4'80 kilómetros cuadrados. Siendo el territorio uno de los elementos esenciales del municipio, la falta de acuerdo entre las partes y de justificación objetiva de las delimitaciones propuestas, no permite resolver el expediente con las necesarias garantías de equidad y de legalidad", pág. 968

La certificación de dicho acuerdo es remitida a la Dirección General de Administración Local y notificada al Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama y a D. J.T.S., como representante de la Comisión Promotora, págs- 968-977.

#### **Antecedentes de la consulta**

##### **Primero**

Mediante escrito de 19 de julio de 2002, registrado de entrada el 29 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas de La Rioja, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, remite a este Consejo Consultivo, para su dictamen, el citado expediente.

##### ***Segundo***

Mediante escrito de 30 de julio de 2002, registrado de salida el día 31 del mismo mes y año, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### ***Tercero***

Designado ponente el 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 señalada.

## ***FUNDAMENTOS DE DERECHO***

### ***Primero***

#### ***Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.***

La emisión de nuestro dictamen en los expediente de segregación de parte de un municipio para constituir uno nuevo es preceptiva y así lo ha entendido la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en su sentencia de 10 de mayo de 2002 en aplicación de lo dispuesto en el art. 22.4º de la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen local, en relación con el art. 11.j) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja. La competencia atribuida en el primero de los artículos al Consejo de Estado debe entenderse hoy referida, en exclusiva, tras nuestra nueva Ley reguladora de 2001, a este Consejo.

### ***Segundo***

#### ***Régimen jurídico aplicable a la segregación parcial de un municipio para la creación de uno nuevo.***

**1)** Con carácter previo al examen del expediente remitido, es necesario recordar el marco jurídico en el que se inserta la segregación parcial de un municipio para la creación de uno nuevo.

La Constitución de 1978 establece que corresponde al Estado dictar «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas...» (art. 149.1.18ª), y en el art. 148.1.2ª 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. 149.1.18ªCE) y 8.1.3 (en relación con el 148.1.2ª CE), con el alcance y contenido que hemos señalado en nuestro anterior dictamen 33/02.

Al amparo de la competencia prevista en el art. 149.1.18ª 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, 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 CCAA, comunicación a la Administración del Estado (art. 13.1 LBRL). En cuanto a los requisitos sustantivos mínimos para la creación de nuevos municipios dispone que “solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados”. Estas son las únicas disposiciones estatales que tienen

formalmente naturaleza básica en materia de alteración de términos municipales y, en particular, de creación de nuevos municipios.

Ahora bien, debe recordarse 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 será aplicables, con carácter supletorio, cuando no exista regulación autonómica en la materia.

La Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ejercicio de sus competencias (Estatuto de 1982, entonces art. 9.1, que se corresponde con el art. 148.1.2ª CE), aprobó la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local de La Rioja (en adelante, LRLR). Su Título I está dedicado a los “municipios” (arts. 2 a 38), con disposiciones específicas aplicables a la segregación de parte del término municipal para creación de nuevos municipios.

Es, por tanto, esta última Ley, 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 Cervera del Río Alhama para la constitución de un nuevo municipio con la denominación de Rincón de Olivedo, 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 Ley 3/1993, que requieran de complemento normativo.

2) Antes de exponer este marco jurídico es preciso recordar que Rincón de Olivedo o las Casas, es uno de los seis núcleos de población diferenciados que integran el municipio de Cervera del Río Alhama. Este núcleo nunca ha tenido la condición de municipio independiente. La única fórmula organizativa singularizada que ha tenido ha sido la de “entidad local menor”, acordada por el Ayuntamiento en sesión de 20 de mayo de 1925. Sin embargo, no existe constancia de que dicha fórmula institucional, que permite una cierta auto-administración, haya tenido efectividad alguna en el tiempo.

La existencia de núcleos de población separados de la capitalidad del municipio al que están integrados es una realidad frecuente en nuestra Administración Local, pues, no todos los pueblos, en sentido sociológico tienen Ayuntamiento o son municipios en sentido jurídico-administrativo. Debe recordarse que la generalización del municipio como fórmula organizativa del régimen local moderno iniciada con el siglo XIX no es absoluta, razón por la que hasta nuestros días se mantiene la existencia de núcleos de población diferenciados que no tienen organización administrativa propia, que no son municipios, ni tienen Ayuntamiento. La correlación pueblo—Ayuntamiento no es automática ni siquiera en la Constitución de Cádiz de 1812, primera de nuestras normas constitucionales que implanta y generaliza el sistema de gobierno municipal. En efecto establece ciertos requisitos de oportunidad para su creación, aunque sí garantiza su existencia en aquellos que tengan una determinada población. Así, su art. 310 dispone que “se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que *convenga* le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a *mil almas*, y también se les señalará término correspondiente”.

Para dar satisfacción a las legítimas expectativas de los ciudadanos residentes en los núcleos de población separados de la capitalidad de auto-administrar los asuntos colectivos de su interés, nuestra legislación de régimen local ha establecido fórmulas

de descentralización (entidades locales menores) o desconcentración (Alcaldes y Juntas de Barrio). A ello hemos hecho referencia en el Dictamen 36/02, relativo a la constitución de la entidad local menor de Varea. Se trata de fórmulas organizativas cuya funcionalidad guarda relación con la realidad social a la que sirven. Pero no son la única posibilidad organizativa. Nuestro ordenamiento jurídico permite que esos núcleos de población, si cumplen determinados requisitos, puedan llegar a constituirse en municipios independientes –con personalidad jurídica propia y diferenciada– plasmación del principio de autogobierno ciudadano, aplicado a la administración del territorio.

Esa es la funcionalidad que tienen los procedimientos de alteración de términos municipales y, en particular el de segregación de parte de un término municipal para crear uno nuevo, como es el caso del presente dictamen. Y es que, en efecto, el ordenamiento jurídico no puede dar la espalda a la realidad, que es viva y cambiante. Las estructuras administrativas territoriales están al servicio de la mejor satisfacción de los intereses colectivos de los ciudadanos, razón por la que debe existir la más adecuada correspondencia entre aquéllas y éstos, sin perjuicio de la racionalidad y funcionalidad del sistema organizativo resultante, razón por la que se establecen muy rigurosas exigencias con la finalidad de impedir el problema de la atomización municipal. No debe olvidarse que uno de los problemas endémicos de la planta de nuestra Administración Local es el excesivo número de municipios, carentes de medios y capacidad, para gestionar los servicios que los ciudadanos demandan.

### ***Tercero***

#### ***Examen del cumplimiento de los trámites del procedimiento.***

**1)** En el examen del procedimiento tramitado para la segregación de Rincón de Olivedo hemos de comenzar por analizar los aspectos formales, referidos tanto a la tramitación del procedimiento como a la documentación que ha de incorporarse al

expediente, así como a las funciones que, en relación con la resolución del procedimiento, corresponden al Consejo de Gobierno y al Parlamento, intervención ésta última que constituye una auténtica singularidad en el Derecho Autonómico comparado, al corresponder la aprobación final de los procedimientos de alteración de términos municipales al Parlamento de La Rioja, mediante ley (art. 9 de la Ley 3/1993).

La Ley 3/1993, de Régimen Local de La Rioja, regula el procedimiento común para las alteraciones de términos municipales en los arts. 22 y 23, al que han de incorporarse las especialidades derivadas del caso concreto (en el presente, segregación parcial de un término municipal para la creación de un nuevo municipio). Se trata de un procedimiento complejo, en cuanto intervienen tres instancias diferentes: la municipal, la regional y el Parlamento que aprueba, en su caso, la ley de creación del nuevo municipio.

#### ***A) Iniciación***

Puede corresponder, como ha sucedido en el presente caso, a las dos terceras partes de los vecinos del núcleo afectado [art. 22.1.c)], cuya voluntad se plasmará ante fedatario público, ante el que designarán los representantes integrantes de la Comisión Promotora, art. 19. Esta Comisión aportará los documentos justificativos de la concurrencia de los requisitos para la segregación.

#### ***B) Instrucción***

–Audiencia de las partes interesadas por el plazo común de un mes, previa publicación en el BOR, art. 22.2º. El art. 11.3 RPDT habla de un trámite de información pública, por plazo no inferior a treinta días.

–Acuerdo del Ayuntamiento Pleno sobre las alegaciones presentadas y sobre la segregación propuesta art. 11.3 RDPT, que requiere su adopción con el quorum especial del art. 47.2.a) LBRL (dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros) y el informe previo del Secretario, en aplicación del art. 54.1 b) TRRL.

-Remisión del expediente instruido a la Dirección General de Administración Local, art. 22.3º y 13.d).

-Informe y propuesta de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, art. 22.3º y 13.d). En particular, la Consejería debe formular y resolver, previa audiencia de las partes las estipulaciones jurídicas y económicas relativas a la división de bienes, derechos y aprovechamientos y, en su caso, a la liquidación de deudas o créditos que tuvieran contraído el municipio, art. 20

-Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que ha sustituido en estas funciones al Consejo de Estado, art. 22.4º (así lo exige el art. 13, apartado primero LBRL)

-Comunicación simultánea a la Administración del Estado, art. 22.4º (así lo exige el art. 13, apartado primero LBRL).

### ***C) Resolución***

-Aprobación, si procede, del Proyecto de Ley de segregación y creación del nuevo municipio. art. 22.5º

-Aprobación, si procede, por el Parlamento de la Ley correspondiente, por mayoría cualificada de dos tercios, art. 22.5º.

-Publicación de la Ley en el BOR y en el BOE, art. 23.1 y 13.2 RPDT.

### ***D) Ejecución***

-Comunicación de la aprobación de la segregación a la Administración General del Estado (Ministerio de Administraciones Públicas), a los efectos de su inclusión en el Registro de Entidades Locales, art. 23.1.

-Nombramiento de la Comisión gestora que ha de asumir el gobierno y administración del nuevo municipio hasta la celebración de las próximas elecciones, art. 23. En relación al procedimiento de nombramiento art. 16.1ª RPDT.

**2)** Procede, pues, examinar si esos trámites se han cumplido en el expediente sometido a nuestra consideración, en el bien entendido que nuestro examen debe

limitarse, por obvias razones temporales, al cumplimiento de los que han debido realizarse antes de las fases de resolución y ejecución.

Debe señalarse que la Ley 3/1993 establece la necesidad de acreditar fehacientemente todos los requisitos exigidos para la segregación (art. 14) o de incorporar determinados documentos (art. 20), pero no indica expresamente quién debe aportarlos al procedimiento. Ante tal laguna, no podemos aplicar como criterio interpretativo el de aportación por los vecinos promotores introducido en el art. 42 de dicha Ley tras su reforma en 1995, para el caso de constitución de entidades locales menores, extremo al que hemos hecho referencia en el Dictamen 36/02 referente al barrio de Varea. Ello es innecesario, pues, por aplicación supletoria del art. 11.2 RPDT, la aportación de la documentación justificativa corresponde a la Comisión Promotora.

La existencia de estas lagunas en la Ley 3/1993, que no ha tenido el desarrollo reglamentario previsto en el art. 7.2, tal vez explique la opción seguida por la Comisión Promotora en cuanto a la documentación presentada para la segregación: la relación de los nueve documentos presentados tanto en la solicitud de 1995, como en la mejorada de 1998, se corresponde con la exigida en el art. 14 RPDT. Hemos de advertir que hubiera bastado con presentar los que exige la Ley 3/1993, norma de aplicación preferente, pero esta circunstancia no permite concluir, en el plano estrictamente formal, que la solicitud no satisfaga las exigencias legales.

#### *A) Iniciación por solicitud de los vecinos.*

De acuerdo con los Antecedentes de Hecho descritos el procedimiento de segregación se ha iniciado a solicitud de la Comisión Promotora designada al efecto mediante elección por más de las dos terceras partes de vecinos residentes en Rincón de Olivedo reunidos en asamblea en presencia de la notario del Colegio de Burgos con ejercicio en Alfaro, el 3 de enero de 1994, en aplicación del art. 19 Ley 3/1993. Junto a la garantía que otorga la intervención del fedatario público, constan en el expediente las pertinentes certificaciones del Secretario municipal que acreditan la condición de

vecinos residentes en Rincón de los firmantes de la solicitud, habiéndose subsanado las observaciones que sobre este particular se recogen en el informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales.

La única observación que sobre este particular puede hacer este Consejo Consultivo no es otra que la referida al dilatado periodo de más de ocho años que media entre la firma de ese documento y el momento presente, período en el que han podido producirse cambios en la condición de los firmantes (fallecimiento, traslados de municipio, cambio de voluntad, etc.) que pudiera afectar a la validez de la solicitud.

Esas incidencias son inevitables en procedimientos administrativos complejos —como es este—, en los que intervienen una pluralidad de ciudadanos. Para evitar, entre otros, estos inconvenientes la legislación del procedimiento administrativo común establece que las normas sectoriales deben fijar su plazo máximo de duración —y la LRLR no fija plazo alguno—, que no podrá exceder de seis meses salvo previsión legal contraria, siendo aplicable el plazo de tres meses si no se establece uno específico, art. 42.2 y 3 LPC). Y es obvio que en el presente caso se ha sobrepasado el plazo subsidiario de tres meses establecido en el art. 42.3 LPC. El tiempo transcurrido no es, sin embargo, inconveniente absoluto, salvo que se hubiera acreditado en el procedimiento que ya no concurren los requisitos subjetivos determinantes de la iniciación, extremo que en modo alguno se ha puesto en duda en el presente caso.

El procedimiento de segregación ha sido, pues, legítimamente iniciado por los vecinos del barrio de Rincón de Olivedo.

### ***B) Instrucción***

#### ***-Audiencia e información pública:***

Se ha acreditado en el procedimiento la realización del trámite de información pública, mediante anuncio publicado en el BOR y por Bando de la Alcaldía. No constituye irregularidad invalidante alguna que el plazo haya sido de cuarenta días, más amplio —y, por tanto, más favorable para los interesados— que el de un mes establecido en el art. 22.2º

LRLR. Debe recordarse que el art. 11.3 RPDT —de aplicación supletoria—, establece para la información pública un “plazo no inferior a treinta días”, esto es, una garantía de mínimos.

***-Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento:***

La LRLR no establece en el art. 22 que el Ayuntamiento deba pronunciarse sobre la solicitud y las alegaciones presentadas. Su exigencia debe deducirse de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico [art. 47.2.a) LBRL, que establece un *quórum* reforzado para la alteración de los términos municipales] y por aplicación supletoria del art. 11.3 RPDT. Ahora bien, la necesidad de que el Ayuntamiento adopte el acuerdo pertinente dentro de un plazo, debe matizarse, pues, cabe imaginar que por razones dilatorias no lo haga, en cuyo caso, el art. 11.4 RPDT permite que la Comisión Promotora pueda elevar el expediente a la Comunidad Autónoma. En conclusión, el acuerdo municipal es necesario, pero su contenido —que puede ser desfavorable— no es vinculante para los órganos e instituciones que deben resolver la segregación.

En el presente caso, el Pleno del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, en su sesión de 2 de abril de 1998, adoptó acuerdo por el que se rechaza la propuesta de segregación, si bien su parte dispositiva resulta en extremo compleja y falta de claridad. Como hemos señalado en el Antecedente de Hecho Segundo, j), el Pleno corporativo rechaza la propuesta de segregación de la Comisión Promotora por cuatro votos en contra, tres a favor y tres abstenciones. Dicho acuerdo no alcanza, sin embargo, la mayoría exigida por el art. 47.2.a) LBRL. En cambio, acepta la propuesta de división territorial presentada por el Grupo Popular municipal (siete votos a favor y tres en contra), acuerdo que alcanza la mayoría establecida en dicho precepto local, pero que no forma parte de la propuesta sobre la que se debe pronunciar el Pleno. Finalmente, el Pleno, por unanimidad de los asistentes (excusó su asistencia un concejal), expresa su asentimiento a la segregación en abstracto de Rincón de Olivedo.

La interpretación de la voluntad municipal debe hacerse en los términos propuestos por el Informe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones

Locales. El Pleno admite la segregación, pero rechaza la propuesta de la Comisión Promotora en cuanto a la delimitación territorial: 39'86 Km<sup>2</sup> frente a 4'80 km<sup>2</sup>.

En conclusión, en el plano estrictamente formal —con independencia de su falta de claridad y de la falta de la mayoría necesaria— existe un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, adoptado dentro del plazo de los dos meses siguientes al trámite de información pública, de acuerdo con el art. 11.3 RPDT.

***-Remisión del expediente a la Dirección General de Administración Local.***

Aunque este trámite de remisión no está contemplado expresamente en la LRLR, está implícito en la misma al establecer que debe ser informado por el órgano competente en materia de Administración Local, art. 22.3º LRLR. Al margen de la imprecisión técnica de la ley, esta remisión está prevista en el art. 11.4 RPDT, de aplicación supletoria.

***-Informe y propuesta de la Consejería de Desarrollo Autonomico y Administraciones Públicas.***

Debemos hacer notar, en primer lugar, que la LRLR parece regular por duplicado este trámite. A él se refiere el art. 22.3º, y también —aunque con una dicción diferente— el art. 13.d) LRLR. Puede que la ubicación en este último precepto, relativo a los requisitos sustantivos de la segregación, resulte inadecuada sistemáticamente, pues, el *informe* se trata de un requisito procedimental y no sustantivo de la segregación, esto es, a dicho órgano le corresponde valorar e informar si se han acreditado fehacientemente todos los requisitos de fondo exigidos.

En el expediente consta, como hemos señalado en el Antecedente de Hecho Sexto un pormenorizado informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales en el que propone “***se apruebe la segregación y constitución del nuevo municipio con arreglo a la propuesta de la Comisión Promotora, sin perjuicio del***

***requerimiento de subsanación y mejora de los documentos del expediente...y de la modulación que de ello pudiera derivar”.***

Se ha dado cumplimiento, por tanto, a la exigencia formal establecida en el art. 13.d) LRLR, sin perjuicio de señalar que alguno de los documentos cuya subsanación se propone son legalmente innecesarios. Este es el caso de la certificación de la Secretaría respecto de la condición de vecinos residentes en el barrio de Rincón de Olivedo de los firmantes acreditados notarialmente como promotores. Esta exigencia tiene pleno sentido en el sistema del RPDT, pero es redundante en la LRLR dado que se exige la comparecencia ante un fedatario público y así se ha hecho. Lo mismo puede decirse del requerimiento relativo a los planos parcelarios en una escala determinada (1:2.000), no exigido con ese detalle en la normativa aplicable por más que su reclamación tenga por finalidad permitir la más correcta identificación de las fincas que quedarán comprendidas en uno u otro término.

Caso de que este informe de la Dirección General de Administración Local se considere, en aplicación del art. 13.d) LRLR, previo e independiente al “informe y propuesta” que debe emitir la Consejería, hemos de comprobar si consta en el expediente éste último y, en particular, si ha formulado y resuelto, las estipulaciones jurídicas y económicas relativas a la división de bienes, derechos y aprovechamientos de la segregación, como exige el art. 20 LRLR.

En el Expediente no consta formalmente un “***informe***” diferenciado de la Consejería, si bien debemos entender que este requisito está cubierto con el emitido por el Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales. Sí consta la ***propuesta*** de la Consejería elevada al Gobierno —Antecedente de Hecho Decimotercero— para que “***no se pronuncie sobre las cuestiones de fondo e inste a las partes interesadas para que busquen un acuerdo o, al menos, una aproximación en las propuestas en lo relativo a la delimitación y extensión territorial del futuro municipio***”.

El contenido de esta propuesta de la Consejería, tal como está formulada (pues, parece admitir que la única cuestión relacionada con el fondo es la delimitación territorial sobre la que la disputa sigue abierta), no se ajusta a lo exigido por el referido art. 20.2 LRLR en relación con las estipulaciones jurídicas y económicas. De acuerdo con él, ***“las estipulaciones las formulará y resolverá, previa audiencia de las partes, la Consejería competente en materia de Administración Local”***.

Ahora bien, la “resolución” de las mismas, no debe interpretarse en sentido literal, esto es, como un acto definitivo, pues, no debe olvidarse, que la resolución final de este procedimiento complejo corresponde al Parlamento, previa la presentación del Proyecto de Ley por el Gobierno de La Rioja. Debe, pues, entenderse, en el sentido, de que al Gobierno debe llegar resuelta y solucionada la posible contraposición de intereses, entre el municipio matriz y el de nueva creación. Esto es, una única propuesta concreta y precisa, donde se hayan resuelto las discrepancias existentes sobre las estipulaciones jurídicas y económicas.

No es admisible, por tanto, el “non liquet” de la Consejería en este particular, so pretexto de que las partes no se ponen de acuerdo. A ella, le corresponde resolver conforme a Derecho, con arreglo a los criterios que más adelante señalaremos y previa audiencia de las partes, el contenido de las estipulaciones jurídicas y económicas, sobre las que, en realidad, no existe discrepancia alguna que no derive de las diferencias existentes sobre la delimitación territorial. Cuestión distinta sería que en el procedimiento no concudiesen los requisitos para la segregación, en cuyo caso, obviamente, sería innecesario resolver sobre las estipulaciones

En conclusión, la propuesta hecha por la Consejería el 16 de octubre de 2000 tal como está formulada, no se ajusta en el plano formal ni material, a lo que exige el art. 20 LRLR y debe ser subsanada.

*- Dictamen del Consejo Consultivo:*

En cuanto a la necesidad del ***Dictamen del Consejo Consultivo***, nada hemos de añadir a lo resuelto por la Sentencia del TSJ de La Rioja, de 10 de mayo de 2002. La falta de nuestro dictamen ha determinado la anulación del Acuerdo del Gobierno de La Rioja de 2 de marzo de 2001. El fallo de la sentencia es concluyente y ratifica, como no podía ser de otra manera, la necesidad de someter a dictamen del Consejo Consultivo los expedientes de alteración de términos municipales, tal como exige el art. 22.4º LRLR, sea la propuesta de alteración favorable o desfavorable. Únicamente hemos de aclarar, con carácter general, que la solicitud de dictamen debe hacerse una vez que exista una propuesta de la Consejería sobre la alteración de términos.

-No se ha dado cumplimiento, tampoco, a la ***comunicación que debe hacerse a la Administración General del Estado***, de la propuesta de segregación, para que formule las observaciones que considere pertinentes en defensa de los intereses generales que puedan verse afectados (entre otros, cambios catastrales y censales derivados de la nueva delimitación de términos, etc.).

**3)** En conclusión, el procedimiento de segregación del término municipal de Cervera del Río Alhama para la creación de un nuevo municipio, se ajusta a los trámites establecidos en la LRLR y, en su caso, a la legislación estatal supletoria aplicable, con la salvedad de la propuesta de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas, de 16 de octubre de 2000, que debe pronunciarse y resolver las estipulaciones jurídicas y económicas derivadas de la delimitación territorial inherente a todo procedimiento de segregación de términos, como exige el art. 20 LRLR. Por lo demás, la falta del dictamen del Consejo Consultivo ha quedado subsanada en este momento. Finalmente, antes de que el Gobierno de la Rioja resuelva conforme a Derecho el procedimiento de segregación, deberá comunicarse la propuesta formulada por la Consejería competente a la Administración General del Estado.

Como hemos señalado con anterioridad, no podemos pronunciarnos, por obvias razones, sobre los trámites siguientes relativos a la resolución de la segregación solicitada que corresponde al Parlamento, previa aprobación del pertinente Proyecto de Ley por el Gobierno de La Rioja. No obstante, en el fundamento de Derecho Cuarto de nuestro anterior Dictamen 36/02 (Barrio de Varea) hemos hecho algunas consideraciones que también son aplicables a los procedimientos de alteración de términos municipales, con la salvedad en el caso de las alteraciones de términos que la actividad del Gobierno es reglada, como entiende la jurisprudencia, y deberá pronunciarse favorablemente cuando concurren los requisitos legales para ello.

En relación con la necesidad de aprobar la alteración mediante Ley del Parlamento, hemos de señalar, que el Gobierno ha acogido las consideraciones formuladas en nuestro anterior Dictamen 33/02 (Ley Administración Local) y el Proyecto de Ley presentado en el Parlamento (BO del Parlamento, Serie A, 6 de agosto de 2002) suprime con carácter general este trámite, bastando la aprobación por Decreto del Gobierno, con las salvedades establecidas en el art. 9.4.

#### ***Cuarto***

##### ***Examen de la documentación exigida e incorporada al expediente.***

Examinado el cumplimiento de los trámites procedimentales previstos en la LRLR, debemos considerar si el expediente remitido contiene toda la documentación exigida por dicha Ley. Habremos de comenzar por identificar la clase y contenido de la documentación requerida para luego comprobar si se ha aportado adecuadamente al expediente formado.

La LRLR regula, por obvias razones de técnica jurídica, los aspectos generales de esta cuestión, sin descender a detalles propios del desarrollo reglamentario que, en estos nueve años no se ha producido y si se produce será con una nueva Ley de Administración Local.

De acuerdo con el art. 14 LRLR deberá “**acreditarse fehacientemente**” en el expediente:

**a)** Que se trata de un núcleo de población territorialmente diferenciado.

**b)** Que el núcleo a segregarse cuenta con una población mínima de 350 habitantes y que el municipio del que se segreguen no baje de este límite poblacional.

**c)** Que la creación del nuevo municipio no supone, en ningún caso, disminución en la calidad de los servicios públicos que se venían prestando en el territorio afectado.

**d)** Que el órgano competente en materia de Administración local de la Comunidad Autónoma de La Rioja emita informe al respecto.

**e)** Que las dos terceras partes de los vecinos del núcleo a segregarse, presten su conformidad.

**f)** Además, debe incluirse en el expediente un **anteproyecto de presupuesto** de la nueva entidad acompañado de la justificación de cada uno de los ingresos que en el mismo se contemplan.

Por exigencia del art. 20 LRLR, aplicable a todas las segregaciones, en el expediente debe, además, incorporarse:

**g)** Planos descriptivos de las delimitaciones de términos municipales antes y después de la segregación.

**h)** Una memoria en la que se justifiquen las circunstancias económicas, sociales y de prestación de servicios.

**i)** Las estipulaciones jurídicas y económicas relativas a la división de bienes, derechos y aprovechamientos y, en su caso, a la liquidación de deudas o créditos que tuvieran contraídos los municipios afectados.

Con la excepción del documento d), todos los demás debe aportarlos la Comisión Promotora de la segregación. El de la letra d) no es –como hemos señalado– un requisito sustantivo de la segregación, sino procedimental y debe emitirlo de oficio el órgano competente (Dirección General de Administración Local), como así se ha

hecho (Antecedente de Hecho Sexto). Por lo demás, si bien la Comisión Promotora debe aportar un proyecto de estipulaciones jurídicas y económicas [documento i)], su formulación y resolución, previa audiencia de las partes, corresponde a la Consejería de acuerdo con el art. 20.2 LRLR, en los términos ya comentados con anterioridad.

La Ley no es más explícita en cuanto al contenido formal y material de los documentos. Su concreción es tarea propia del reglamento que, sin embargo, no se ha dictado. Tal vez por la inseguridad que produce aplicar directamente los preceptos legales unido al arraigo de la reglamentación estatal en la materia, lo cierto es que la documentación aportada por la Comisión Promotora se corresponde, en su aspecto formal, con la exigida en el art. 14 RPDT estatal. En efecto, basta contrastar el índice de documentos aportados (págs. 33 a 36 del escrito presentado en 1998 por la Comisión Promotora), para comprobar que se ha seguido con rigurosa precisión lo exigido en el citado art. 14 RPDT, cuando los preceptos aplicables son el art. 14 y el 20 LRLR

Esta interpretación supone desconocer que la LRLR, respetando los aspectos básicos establecidos en el art. 13 LBRL, ha desplazado la legislación estatal no básica (TRRL y RPDT) que no es ya de aplicación directa, sino supletoria. Y que, por tanto, debieran haberse seguido la LRLR. La aplicación del Reglamento estatal puede ser comprensible, dado la tradición normativa en la materia, pero —ya lo hemos señalado— ha supuesto incorporar documentos que son innecesarios, pues la Ley regional ha establecido otros mecanismos (caso de la intervención del fedatario público ante el que los vecinos expresan su voluntad mayoritaria de segregación).

Ahora bien, la aplicación del contenido del art. 14 RPDT no determina, en sí mismo, irregularidad invalidante alguna. Con independencia del ropaje formal que se les haya dado a los documentos justificativos incorporados al expediente, lo relevante es que el conjunto de la documentación presentada cubra las exigencias materiales de los documentos requeridos por la LRLR. Esa comprobación es la que debemos realizar,

si bien limitados al aspecto formal del contenido de los documentos aportados, puesto que el examen de fondo será nuestra última tarea.

Examinado con ese criterio el contenido de los nueve documentos justificativos presentados por la Comisión Promotora entiende este Consejo Consultivo que, en el plano formal —insistimos—, se han aportado todos los exigidos por los arts. 14 y 20 LRLR, de acuerdo con las siguiente correspondencia:

- Documento a): está integrado en el Documento 1.
- Documento b): está integrado en el Documento 8.
- Documento c): está integrado en el Documento 3 y en el 5.
- Documento d): se ha realizado de oficio, Antecedente de Hecho Sexto.
- Documento e): está integrado en el Documento 9.
- Documento f): está integrado en el Documento 3.
- Documento g): está integrado en el Documento 1.
- Documento h): está integrado en el Documento 2.
- Documento i): está integrado en el Documento 4 y en el 6.

Desde el punto de vista formal, pues, el expediente contiene toda la documentación que legalmente estaba obligada a aportar la Comisión Promotora.

### ***Sexto***

#### ***Examen de los requisitos sustantivos o de fondo de la segregación.***

**1)** Examinadas las cuestiones de naturaleza adjetiva (las relativas al procedimiento y las de la documentación necesaria), debe adentrarse ahora este Consejo en la apreciación de los requisitos de fondo a los que está sujeta la creación de un nuevo municipio por segregación parcial de otro.

Como ha señalado el Tribunal Supremo, “***la natural vocación y aspiración de un grupo humano a constituir un municipio propio por estar arraigado en un determinado***

*territorio y hallarse vinculado entre sí con vigorosos nexos surgidos y mantenidos con ocasión y como consecuencia de comunes y trascendentales circunstancias, es una inclinación que el Derecho, rector por antonomasia y esencia de las relaciones sociales, no puede ignorar ni negar*”, sentencias de 15 de junio de 1984, (Arz.4629) y de 22 de diciembre de 1986, (Arz. 1553, de 1987). Ahora bien, en coherencia con esa misma función de ordenación jurídica de la sociedad que al Derecho corresponde, la legislación aplicable, exige para ello que concurren ciertos requisitos sustantivos para garantizar la viabilidad tanto del nuevo ente como del matriz del que se segrega.

En la documentación incorporada al expediente parece inequívoca la voluntad de la mayoría de los vecinos de Rincón de Olivedo de contar con instituciones de gobierno y administración propias, con exclusión de otras formas de menor autonomía (entidades locales menores). El ejercicio de este derecho se ha de ajustar, sin embargo, al riguroso cumplimiento de los requisitos establecidos para crear nuevos municipios que están regulados en el art. 13 LRLR, regulación que respeta los criterios establecidos en la legislación básica estatal contenida en el art. 13.2 LBRL (núcleos de población territorialmente diferenciados; recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales; no disminuya la calidad de los servicios prestados).

Antes de enumerarlos es preciso recordar que la segregación, en cuanto procedimiento de alteración de términos municipales, debe cumplir las **finalidades** comunes a dichos procedimientos: mejorar la prestación de los servicios de competencia municipal; incrementar la capacidad de gestión de las entidades locales afectadas, art. 7.3 a) y b) LRLR, en el sentido que más adelante señalaremos. Es preciso tener en cuenta, además, un **límite** que opera con carácter general: ambos municipios (el matriz y el nuevo) deben disponer de recursos suficientes para prestar los servicios obligatorios establecidos por la legislación de régimen local, art. 8.3 LRLR.

2) Pues bien, los requisitos **específicos** establecidos para la creación de un municipio independiente por segregación de parte del territorio de un municipio son los siguientes:

- a) Que se trate de un núcleo de población territorialmente diferenciado.
- b) Que el núcleo a segregar cuente con una población mínima de 350 habitantes y que el municipio del que se segregue no baje de este límite poblacional.
- c) Que la creación del nuevo municipio no suponga, en ningún caso disminución en la calidad de los servicios públicos que se venían prestando en el territorio afectado.
- d) Que el órgano competente en materia de Administración Local de la Comunidad Autónoma de La Rioja emita informe al respecto.
- e) Que las dos terceras partes de los vecinos del núcleo a segregar presten su conformidad.

Interpretados conjuntamente estos requisitos específicos, debidamente integrados con las finalidades y límites generales comunes a todos los procedimientos de alteración de términos, la solicitud de creación de un nuevo municipio por segregación debe cumplir las siguientes exigencias legales:

***a) Características geográficas y poblacionales del núcleo de población y del municipio matriz.***

Debe tratarse de un núcleo territorialmente diferenciado, sin que en ningún caso se trate de polígonos industriales, urbanizaciones o núcleos de población similares (art. 15 LRLR); que tenga más de 350 habitantes y que el municipio del que se segrega no baje de ese límite.

En el expediente constan acreditadas estas exigencias legales. Rincón de Olivedo es un núcleo separado que dista 10 kms. de la capitalidad del municipio, según distancias oficiales de los mapas de carreteras aportados.

Según certificación del Secretario municipal, la población de Rincón de Olivedo, a fecha 26 de enero de 1995, era de 668 habitantes (el censo correspondiente a 2001, es de 672 habitantes), mientras que la del núcleo de la capitalidad es de 3.321 (cifra a la que habrá de restarse la que corresponde a Rincón de Olivedo; según el censo de 2001, son 2.946 para la totalidad del municipio). Se respeta sobradamente el requisito positivo (más de 350 habitantes) y negativo (que el municipio matriz no baje de 350 habitantes) establecido.

Estos son datos objetivos sobre los que no cabe, en principio, discusión, razón por la que sorprende que el informe municipal diga que la distancia entre ambos núcleos es de 7 kms., pues, no es esa la distancia oficial y no se explica el criterio seguido.

***b) Voluntad mayoritaria de los vecinos.***

La segregación debe ser apoyada por las dos terceras partes de los vecinos del núcleo a segregar, expresada con las garantías ya referidas.

Consta, igualmente, acreditado en el expediente que más de las dos terceras partes de los vecinos de Rincón de Olivedo han expresado con su firma ante notario que apoyan la segregación. Es igualmente un dato no discutible y así consta en el expediente.

***c) Capacidad financiera y de gestión de los dos municipios (el nuevo y el matriz):***

Como exigencia mínima ineludible deben tener recursos suficientes para prestar los servicios obligatorios establecidos por la legislación de régimen local. Junto a esa exigencia mínima, la finalidad de la alteración debe garantizar que no disminuya la calidad de los servicios públicos prestados, al tiempo que se mejora su prestación e incrementa la capacidad de gestión.

- En cuanto al requisito mínimo exigido, establecido como básico en el art. 13.2 LBRL y recogido por el art. 8.3 LRLR, en el expediente se justifica que ambos municipios contarán con recursos suficientes. Se trata de una valoración sobre la que pueden existir pareceres divergentes, como así consta, por lo demás, en el expediente. En relación con ello debe recordarse que la oposición municipal a esta clase de segregaciones, suele ser bastante habitual (el Consejo de Estado se ha referido a la “**voluntad municipal frecuentemente impulsada por una defensa desaforada de los propios intereses**”, Dictamen de 12 de febrero de 1970, citado por la STS de 13 de julio de 1983, Arz. 4050). Por esa razón, el acuerdo municipal es preceptivo pero no vinculante, pues la valoración última de la concurrencia de los requisitos corresponde al Parlamento.

Pues bien, el Anteproyecto de presupuesto para el nuevo municipio de Rincón asciende a 39.511.525 pesetas, equivalentes a 237.469,95 euros. La acreditación fehaciente de este extremo debe tomarse con relatividad, dado el carácter meramente estimatorio de las mismas, pues, la certeza absoluta únicamente puede alcanzarse una vez constituido el nuevo municipio. En este sentido, señala el informe los Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales que “**el Anteproyecto de presupuesto parece verosímil**”. Sus datos se corresponden con el estudio realizado en noviembre de 1997 por la Secretaría-Intervención, según se desprende del informe jurídico emitido por este funcionario. Los recursos presupuestados parecen suficientes para prestar los servicios obligatorios del nuevo municipio, teniendo en cuenta que por población, el nuevo municipio ocuparía un lugar entre los 30 y 40 municipios más poblados de La Rioja. Las cifras aportadas en su día deben ser cotejadas y actualizadas de acuerdo con la evolución seguida por las magnitudes de las liquidaciones de los presupuestos del municipio de Cervera de Río Alhama (el último cerrado es el de 2001 por importe de 536.101.156 pesetas, equivalentes a 3.222.032,84 euros). En última instancia, puede la Dirección General de Administración Local contrastar la fiabilidad de los ingresos y gastos estimado con el que otros municipios de similar población.

- Respetado ese requisito mínimo, más problemático resulta valorar lo que en la documentación presentada por la Comisión Promotora denomina “**referencia óptima**” y el Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales “**principios generales**”, esto es, que la finalidad de la segregación debe garantizar que no disminuya la calidad de los servicios públicos prestados, al tiempo que se mejora su prestación e incrementa la capacidad de gestión, como establece el art. 7.3, letras a) y b) LRLR.

El Informe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales señala a este respecto que “**no hay datos materiales que justifiquen que con la segregación mejorará la prestación de los servicios en Rincón de Olivedo**”. El Director General de Administración Local, por escrito de 27 de octubre de 1999, requiere tanto al Ayuntamiento como a la Comisión Promotora para que, entre otros extremos, se justifique la mejora de la prestación de los servicios y la capacidad de gestión (Antecedente de Hecho Noveno). Y como no se cumplimenta este aspecto, ese mismo órgano, en su propuesta de 9 de febrero de 2001, concluye que “**no hay datos concretos y contrastables en relación con la mejora de la prestación de los servicios...ni se hace un análisis comparativo en número y calidad de los servicios que se prestarán por el nuevo municipio**” (Antecedente de Hecho Décimo séptimo). Finalmente, en la justificación del acuerdo de denegación de la segregación por el Consejo de Gobierno se afirma, entre otras cosas, que “**no se ha conseguido la deseable objetividad y concreción en aspectos como el de la garantía de la capacidad y calidad en la prestación de los servicios públicos después de la segregación**” (Antecedente de Hecho Décimo noveno).

La Comisión Promotora en la documentación presentada alega una serie de inconvenientes derivados de la dependencia administrativa del núcleo de Cervera del Río Alhama inherentes a la separación territorial de ambos núcleos (traslados para gestiones, retraso en la atención de ciertas necesidades, etc.) y se indica someramente cual sería la prestación de los servicios obligatorios por el nuevo Ayuntamiento, sosteniendo que esos inconvenientes desaparecerán con la constitución del nuevo

municipio. El informe municipal del Secretario, asumido en los términos ya señalados por la Corporación, discrepa de esas afirmaciones y niega las desatenciones señaladas, si bien contiene propuestas de mejora que no dejan de confirmar, a juicio de este Consejo, aquellos inconvenientes. Así señala que “***se puede mejorar*** (la atención administrativa a los vecinos de Rincón de Olivedo) ***estableciendo días determinados en los que se personaría un funcionario del Ayuntamiento para recoger cuantas solicitudes y peticiones requiera la población de Rincón de Olivedo, con independencia de que la mayoría de las tramitaciones se inician telefónicamente o por mandato de los Concejales en aras del principio de eficacia y que luego son ratificadas formalizando el oportuno escrito***”.

- Pero con independencia de estas contrapuestas valoraciones, fácilmente comprensibles, hemos de valorar el alcance que tiene la exigencia establecida en el art. 73.a) y b) en relación con los expedientes de segregación. No puede olvidarse que ese precepto se refiere, con carácter general a todas las alteraciones de términos (fusión, incorporación, segregaciones para constituir nuevo municipio y para agregarlo a otro), previstas en el art. 8.1 LRLR.

La operatividad de estos criterios en la resolución de esta clase de expedientes debe graduarse en función del supuesto de alteración de que se trate. Parece obvio que, en el caso de fusiones de municipios, que la Comunidad Autónoma puede iniciar de oficio, sea un factor decisivo el incremento de la capacidad de gestión [7.3.b) LRLR], criterio que además sirve de elemento objetivo de control de la potestad administrativa ejercida. Tratándose de una segregación, como es el presente caso, parece suficiente exigir —como establece el art. 13.c) LRLR—, que ***no disminuya*** la capacidad de gestión, pues, de no ser así estaríamos ante exigencias contradictorias.

- Con criterio ponderado debe interpretarse, igualmente, la finalidad establecida en el art. 7.3.a) LRLR (“mejorar la prestación de los servicios”). La mejora tiene una dimensión ***subjetiva*** e institucional que no puede negarse concurre en el caso. Si Rincón

de Olivedo llega a tener municipio propio, los servicios administrativos y el gobierno y administración de los servicios se hará en el propio núcleo y por representantes de los vecinos. Es la expresión del autogobierno ciudadano reconocido a una colectividad, manifestación del principio democrático aplicado a la gobernación del territorio, con lo que se satisfacen las legítimas aspiraciones de autoadministración. Es evidente que esa gestión directa mejora la prestación de los servicios, y con ella desaparecerán los inconvenientes derivados de la ubicación de las instituciones administrativas en otro núcleo de población separado 10 kms.

- La mejora *objetiva* de los servicios no puede ser acreditada, sin embargo, de forma absoluta en tanto no se constituya el nuevo municipio, sino sólo de manera relativa. No parece razonable presumir que el nuevo municipio, que contará con una población que la sitúa entre los 30 y 40 municipios más poblados de La Rioja de los 174 existentes, tenga menos capacidad de gestión que los demás de menor población. La nueva Corporación, legitimada democráticamente, debe gestionar los asuntos municipales apoyados por personal técnico, sin olvidar que algunos de los servicios (recogida de basuras, aguas residuales, servicios sociales, etc.) continuarán prestándose por organizaciones consorciadas o mancomunadas como hasta ahora.

- Este Consejo Consultivo no puede sino reconocer, no obstante, que la interpretación de estos conceptos jurídicos indeterminados (mejora de la prestación de los servicios, disminución de la calidad de los servicios, recursos suficientes) deja un margen de apreciación a la Consejería que ha de emitir el informe y la propuesta correspondiente, y al Consejo de Gobierno y al Parlamento a los que corresponde la aprobación, si procede, de la segregación. Pero se trata de un margen de apreciación objetivado dirigido a la constatación con criterios jurídicos de la concurrencia de los requisitos establecidos por la ley, de modo que no podrá denegarse la constitución del nuevo municipio si éstos concurren. No es, como correctamente señala el Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales, una facultad discrecional de la

Comunidad Autónoma aprobar o denegar la segregación, sino que como viene señalando la jurisprudencia si concurren los presupuestos objetivos legalmente exigibles debe resolver favorablemente. Y ello, con independencia de que constituya un lugar común el excesivo número de municipios y la necesidad de potenciar otras fórmulas descentralizadas (entidades locales menores) o desconcentradas (Alcaldes y Juntas de Barrio) como alternativa a los movimientos segregacionistas.

- Adviértase que las dudas sobre la capacidad de gestión del nuevo municipio, de la que se afirma no hay datos objetivos en el expediente, guarda íntima relación con la que constituye la única cuestión de fondo sobre la que existe discrepancia entre la Comisión Promotora y el Ayuntamiento: la división territorial. Pero esta cuestión, cuya importancia no podemos negar, es estrictamente instrumental y adjetiva de la principal que no es otra que la concurrencia o no de los requisitos establecidos para poder constituirse como nuevo municipio. El territorio es elemento esencial del municipio (soporte físico del ejercicio de las competencias, base de la riqueza impositiva que nutrirá la hacienda municipal, etc.), pero la discrepancia tiene un alcance estrictamente cuantitativo: si el municipio debe tener 29'86 km<sup>2</sup> o 4'80 Km<sup>2</sup> como defiende el Ayuntamiento. Y es esta cuestión instrumental o adjetiva la que está enturbiando la solución de la solicitud de segregación.

- Por esa razón debemos abordar la cuestión de la **delimitación territorial** con arreglo a criterios estrictamente jurídicos. La propuesta de delimitación territorial hecha por la Comisión Promotora ha tomado como criterio el de la población actual de Rincón de Olivedo, si bien se ha aplicado al porcentaje resultante como índice corrector el correspondiente a la media de la población en el último siglo. La aplicación de este criterio (19 por ciento de la población) arroja 29'86 km<sup>2</sup> de extensión y los otros criterios utilizados (ubicación de las parcelas de propiedad de vecinos de Rincón de Olivedo, aprovechamientos ganaderos, silvícolas y cinegéticos) tienen como finalidad ubicar la superficie correspondiente al nuevo municipio dentro del término del actual

Cervera. Afirma la Comisión Promotora que esa no es la propuesta “más deseada” — pues, supone renunciar a ciertos aprovechamientos forestales y cinegéticos del monte de Carnanzun y del polígono industrial situado en el paraje de la Rate—, pero que la asume con el objeto de facilitar el acuerdo de segregación, aunque la consideran irrenunciable.

- La propuesta de división territorial aprobada por el Ayuntamiento, que hace suya (por siete votos a favor, tres en contra) la presentada por el Grupo Popular es de 4'80 km<sup>2</sup>, “*sin exponer dato concreto alguno* —afirma el Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales— *que lleve a esa cifra, afirmando que permite la viabilidad del municipio de Rincón de Olivedo*”.

Hemos, pues, de examinar, si la LRLR ha establecido algún criterio de reparto del territorio. Esta no lo ha establecido, salvo el genérico de que no procederá la alteración de términos si los municipios no disponen de recursos suficientes, art. 8.3. Ante esta laguna y a falta de desarrollo reglamentario propio, hemos de acudir a la legislación estatal supletoria.

El art. 8.2 TRRL señala: “*En los supuestos de segregación parcial de un término municipal, conjuntamente con la división del territorio, se hará la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar*”.

Ese mismo criterio recoge el art. 8.1 RPDT con una redacción más clara dice así: “*La segregación parcial llevará consigo, además de la división del territorio, la de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondientes al núcleo que se trate de segregar, que se practicarán conjuntamente*”.

Pudiera discutirse, desde un punto de vista gramatical, si el criterio de la población se aplica sólo a los bienes, derechos y acciones o también a la división del territorio. En el TRRL y con mayor claridad en la redacción del RPDT parece que ese

criterio sirve para practicar **conjuntamente** la división del territorio y la de los bienes derechos y acciones deudas y cargas. Así lo ha interpretado la STS de 30 de enero de 1990 Arz. 566). Por tanto no cabe calificar, como consta en el acta de la sesión del Pleno de 2 de abril de 1998 de “endebles” los parámetros escogidos por la Comisión Promotora —es la opinión del Secretario municipal— o afirmar que “**es discutible la opción por el criterio de la población para determinar la extensión del término municipal**” como se afirma en el informe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales. Es el criterio establecido en la legislación estatal, de aplicación supletoria, dado que no existe previsión alguna en la LRLR. No es, sin embargo, el único criterio legal, pues admite el de la “**riqueza imponible del núcleo que se trate de segregar**” y en último extremo esta la garantía última de los “**recursos suficientes**”.

La conexión entre división territorial y los bienes, derechos y acciones que vayan a pasar al nuevo municipio es evidente y se plasma en las estipulaciones jurídicas y económicas y en los planos descriptivos correspondientes. Por ello, en los escritos aclaratorios de la posición del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama, su Alcalde afirma que “**el Ayuntamiento acepta las estipulaciones propuestas por la Comisión de Rincón de Olivedo, con la aclaración de que sólo se transmitirán al nuevo municipio los inmuebles comprendidos en la delimitación de su término municipal**”. Es por tanto, necesario, resolver simultáneamente sobre la división territorial que conlleva la de los bienes municipales situados en la misma.

En relación con ello sería conveniente que se depurase la propia propuesta de la Comisión Promotora, pues, si en el Doc. núm.1 señala que renuncia al monte de Carnanzun, en la relación de montes propiedad de Cervera del Río Alhama que pasarían a propiedad del Ayuntamiento de Rincón de Olivedo según su propuesta figuran dos fincas sitas en el paraje Carnanzum de 920 Has y de 84 Has, respectivamente Doc. núm.7.

- En conclusión, el nudo gordiano del procedimiento tramitado reside en la propuesta de delimitación territorial y no en los demás requisitos que las partes no discuten y cuya concurrencia parece suficientemente acreditada a juicio de este Consejo Consultivo. Tal como ya hemos señalado en el Fundamento Jurídico Tercero, la Consejería competente debió resolver la controversia, pues a ella le corresponde, de acuerdo con el art. 20.2 LRLR ***“formular y resolver las estipulaciones, previa audiencia de las partes”***. No debe ignorar ese centro directivo que la división territorial, a falta de mejor criterio que zanje la disputa, debe efectuarse en función de la población y de la riqueza imponible como criterios establecidos en la legislación estatal de aplicación supletoria, dado que no existe previsión alguna en la LRLR. Y, como hemos señalado, esta es una cuestión instrumental que no debe interferir en la resolución de la cuestión de fondo, salvo que la división territorial propuesta dejara sin recursos suficientes a alguno de los dos municipios, que no parece que sea el caso.

***d) Acreditación de los requisitos.***

La Comisión Promotora debe justificar convenientemente la concurrencia de todos los requisitos mencionados en la documentación que presente, correspondiendo al *“órgano competente en materia de Administración local”* constatar si se han acreditado fehacientemente, para proponer lo que proceda.

**3)** Tras las amplias consideraciones que ha merecido el contenido del presente expediente, este Consejo Consultivo considera suficientemente acreditados los requisitos de fondo para la segregación del término de Cervera del Río Alhama y la constitución del nuevo municipio de Rincón de Olivedo. Por ello, consideramos fundada la propuesta del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales de acuerdo con la cual ***“procede que se apruebe la segregación y constitución del nuevo municipio con arreglo a la propuesta de la Comisión Promotora”***. La disputa sobre la división del territorio debe resolverse con los criterios legales señalados, población y riqueza imponible, que la Administración deberá ponderar adecuada y

justificadamente, toda vez que este Consejo carece de fundamentos para juzgar su correcta aplicación por parte de la Comisión Promotora.

### ***CONCLUSIONES.***

#### ***Primera***

A juicio de este Consejo Consultivo, en el procedimiento tramitado a solicitud de la Comisión Promotora de la segregación del término de Cervera del Río Alhama para la constitución del nuevo municipio de Rincón de Olivedo, ha quedado suficientemente acreditado que concurren los requisitos establecidos en el art. 13 y concordantes LRLR.

Por otra parte, en la Resolución de la controversia, debe prestarse especial atención al problema de los bienes comunales, reconociendo a los vecinos de ambos núcleos los derechos que tuvieren sobre el aprovechamiento de los mismos.

#### ***Segunda***

No obstante, para proseguir el procedimiento, con carácter previo, la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones públicas debe formular y resolver las estipulaciones jurídicas y económicas, previa audiencia de las partes, que deben incluir la división territorial y de los bienes, derechos, acciones, deudas y cargas.

### ***Tercera***

La propuesta de segregación, antes de que resuelva el Gobierno de La Rioja, deberá ser comunicada a la Administración General del Estado a los efectos oportunos.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.