

Expediente Núm. 246/2013
Dictamen Núm. 174/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 15 de julio de 2013, examina el expediente relativo a la alteración de los términos municipales de Grandas de Salime y San Martín de Oscos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Los Ayuntamientos de San Martín de Oscos y de Grandas de Salime, mediante acuerdos de los respectivos Plenos adoptados los días 24 de octubre y 17 de noviembre de 2011, solicitan a la Administración autonómica la incoación de un procedimiento de alteración de sus correspondientes términos municipales “de forma que el pueblo de Vilarquille quede íntegramente dentro del término municipal de San Martín de Oscos”. Los acuerdos incluyen el

nombramiento de los representantes municipales en la Comisión mixta que ha de participar en la tramitación del procedimiento.

Entre sus antecedentes, los acuerdos municipales hacen referencia a un procedimiento anterior de reconocimiento de los mojones quinto a duodécimo de la línea límite de los respectivos términos municipales, aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias con fecha 31 de marzo de 2011 (BOPA de 8 de abril de 2011), así como al Dictamen de este Consejo Consultivo Núm. 208/2010 sobre dicho procedimiento.

2. Con fecha 16 de enero de 2012, a propuesta del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, el Director General de Administración Local requiere a las respectivas Alcaldías la remisión de determinada documentación complementaria, en concreto el acuerdo de los Plenos municipales con las determinaciones a que se refiere el artículo 8.3 de la Ley del Principado de Asturias 10/1986, de 7 de noviembre, Reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos, así como el plano de la alteración y la memoria a que se refieren los apartados a) y c) del artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

3. Los días 19 y 30 de octubre de 2012, los Ayuntamientos de San Martín de Oscos y de Grandas de Salime, mediante acuerdos de los respectivos Plenos, acuerdan “aprobar el acta de mutuo acuerdo para la localización de los nuevos mojones en la alteración de los términos municipales (...) de fecha 25 de septiembre de 2012, y manifestar la conformidad con el nuevo límite del concejo en los términos señalados en la citada acta”. También acuerdan “solicitar al Principado de Asturias que incoe” el oportuno expediente, “de forma que el pueblo de Vilarquille quede íntegramente dentro del término municipal de San Martín de Oscos”.

Según las correspondientes certificaciones, el acuerdo de San Martín de Oscos fue adoptado “por unanimidad de los presentes, cuatro de los siete que de derecho la componen”, y el de Grandas de Salime “por unanimidad, y con el quórum de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros”.

Obra incorporado al expediente una copia del acta de mutuo acuerdo suscrita el día 25 de septiembre de 2012 por representantes de ambos Ayuntamientos, en la que se recoge el recorrido efectuado por la nueva línea que se propone, se fijan de común acuerdo once nuevos mojones (letras A-K), junto con otros que hemos de considerar auxiliares (letras D1-D9) para describir la línea entre los mojones I y J que coincide con el límite de una finca, se describen las líneas entre mojones del tramo objeto de la pretendida segregación, y finalmente se asignan a dichos mojones coordenadas “en los sistemas de referencia ETRS89 y ED50 para su perfecta identificación”.

El acta incorpora dos fotografías aéreas y un plano con la nueva línea de término que se propone.

4. Con fecha 27 de noviembre de 2012, la Asesora Local, con el V.º B.º de la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales, informa favorablemente la incoación del expediente de alteración de los términos municipales. El informe incorpora como anexo II una fotografía aérea sobre la que el Servicio de Cartografía del Principado de Asturias ha procedido a señalar los mojones incorporados al acta aprobada por los respectivos Ayuntamientos, junto con “una serie de referencias auxiliares entre los mojones G y H y entre los mojones F y G, con el fin de dar un máximo detalle a los puntos que no están unidos por línea recta”.

5. A propuesta de la Dirección General de Administración Local, la Consejera de Hacienda y Sector Público resuelve, con fecha 29 de noviembre de 2012, “iniciar el procedimiento de alteración de los términos municipales entre San Martín de Oscos y Grandas de Salime, todo ello sin perjuicio del Derecho de

propiedad de las fincas afectadas por la alteración”, “dar cuenta de esta Resolución” a los Ayuntamientos y someter el procedimiento al trámite de información pública.

6. Inserto el anuncio de información pública en el BOPA de 27 de diciembre de 2012, con fecha 3 de mayo de 2013 una “Auxiliar Administrativo del Registro de la Consejería de Hacienda y Sector Público” hace constar que “no se ha registrado la presentación de alegaciones en el plazo de información pública”.

Con fecha 6 del mismo mes de mayo, el Director General de Administración Local comunica a los Ayuntamientos, a efectos de lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos del Principado de Asturias” que “no se ha registrado la presentación de alegaciones”.

7. El día 15 de mayo de 2013, la Comisión Asturiana de Administración Local emite “informe favorable sobre la propuesta de alteración de términos municipales” que analizamos.

8. Con fecha 16 de mayo de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de San Martín de Oscos acuerda, “por unanimidad de los presentes, cuatro de los siete que de derecho lo componen” que supone la “mayoría absoluta (...), tomar conocimiento de que no se han presentado alegaciones” y solicitar a la Consejería competente “que continúe con el procedimiento de alteración de términos municipales” que se tramita.

Con fecha 23 de mayo de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de Grandas de Salime, “por unanimidad y con el quórum de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros”, acuerda “solicitar al Principado de Asturias la continuación en la tramitación” del procedimiento “de forma que el pueblo de Vilarquille quede íntegramente dentro del término municipal de San Martín de Oscos”.

9. Con fecha 18 de junio de 2013, el Director General de Administración Local comunica a los Ayuntamientos que, “a la vista del estado en el que se encuentra el citado procedimiento de alteración de términos municipales, procede solicitar informe preceptivo del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, y a fin de evitar la caducidad del procedimiento “se entiende suspendido el plazo para la resolución del procedimiento”.

Con esa misma fecha, el propio Director General de Administración Local pone en conocimiento de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales el “resultado provisional del trazado de la alteración de términos municipales (...) que queda determinada como se describe a continuación (se adjunta plano como Anexo I-A y Anexo I-B)”.

En el oficio de remisión se constata que junto con ambos anexos también se acompaña el que, denominado como anexo II, fue sometido a información pública mediante Resolución de la Consejería de Hacienda y Sector Público de 29 de noviembre de 2012, que incorpora referencias auxiliares entre los mojones F y H.

10. Obra incorporado al expediente la documentación previa a la adopción de los acuerdos por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias: el texto del informe del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales (con el conforme del Director General de Administración Local) y un texto de la propuesta de Decreto de alteración de los términos municipales, suscrito por la Consejera de Hacienda y Sector Público.

Finalmente, según certifica su Secretaria, “la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, en reunión celebrada el día 27 de junio de 2013, ha informado favorablemente el proyecto de Decreto por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de los Concejos de Grandas de Salime y San Martín de Oscos”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de julio de 2013, registrado de entrada el día 23 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Grandas de Salime y San Martín de Oscos, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra p), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra p), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere a la normativa aplicable al procedimiento que analizamos, hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, que se remite a la legislación que pueda aprobar la Comunidad Autónoma, imponiendo no obstante unos requisitos mínimos: “en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen (...) del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas”. Además, impone que, de modo simultáneo a este trámite, se dé conocimiento “a la Administración del Estado”. La regulación estatal se completa con lo dispuesto en el Texto Refundido de Disposiciones Legales

Vigentes en Materia de Régimen Local -Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril- y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio. Sin embargo, dado que existe normativa autonómica -la Ley del Principado de Asturias 10/1986, de 7 de noviembre, reguladora de la Demarcación Territorial de los Concejos, en adelante Ley autonómica-, será esta la norma aplicable frente a la legislación estatal no básica, que solo resultará de aplicación en aquellos aspectos no regulados por la norma autonómica.

Dispone la Ley autonómica en su artículo 2.3, que los términos municipales pueden ser alterados, entre otros supuestos, “cuando se produzca la segregación de parte o partes del término de un Concejo para agregarlas a otro u otros limítrofes”, que es el caso que aquí analizamos. Cualquier alteración -según determina el artículo 3.1 de la misma Ley-, “además de precisar la voluntariedad de las Corporaciones afectadas, deberá justificarse” conforme alguno de los supuestos -letras a)-d)- que la propia norma impone.

En cuanto al procedimiento de modificación de la demarcación territorial, la Ley autonómica distingue un “procedimiento ordinario” -Capítulo II, artículos 6 a 15- de los “procedimientos especiales” -Capítulo III, artículos 16 y 17-, encuadrándose el que analizamos en el primero de ellos, dado que se inicia a petición de los Concejos interesados.

Por lo que se refiere a la iniciativa, el artículo 6 de la Ley autonómica, disponía que el procedimiento de modificación se habría de iniciar a petición de los Concejos “mediante acuerdo adoptado por el Pleno de cada Ayuntamiento, con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de los miembros”. Esta redacción, coincidente en aquel momento con lo determinado en el artículo 47 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, ha de entenderse modificada por la nueva redacción que al citado artículo da la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en vigor

desde el 1 de enero de 2004), que tan solo exige que el acuerdo se adopte por mayoría absoluta.

A tenor de las certificaciones municipales, ambos acuerdos se adoptan con el quórum legal exigido de la mayoría absoluta legal. De igual modo se han cumplido el resto de los trámites dispuestos en la Ley autonómica -creación de una Comisión Mixta por las Corporaciones afectadas, acuerdo de incoación del procedimiento por la Consejería competente, trámite de información pública por plazo de 4 meses, traslado del resultado a los Ayuntamientos y comunicación de la iniciativa a la Administración del Estado-. Finalmente, la alteración ha sido informada por la Comisión Asturiana de Administración Local, según determina el artículo 2.2.g) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local, que exige su informe con carácter preceptivo en los supuestos de “alteración de términos municipales”.

TERCERA.- En cuanto al fondo del asunto, se trata de modificar la línea límite entre los Concejos de Grandas de Salime y San Martín de Oscos, en las inmediaciones del núcleo de Vilarquille, mediante la segregación de una parte del territorio de dicho núcleo rural perteneciente a Grandas de Salime, para su agregación a San Martín de Oscos, de modo que todo el núcleo de Vilarquille, quede integrado en este último término municipal, Concejo que, de hecho, según consta en la documentación incorporada, venía prestando ya a todo el núcleo de población los servicios básicos de abastecimiento y recogida de residuos urbanos.

Considera este Consejo que existen razones suficientes para justificar tal segregación. En concreto, la modificación propuesta se atiene a lo dispuesto en el artículo 3.1.b) de la Ley autonómica, que señala, entre las posibles causas justificativas, la “necesidad de unificar la dependencia administrativa de núcleos urbanos pertenecientes a distintos Concejos”, debiendo entenderse a estos efectos que la ley se refiere, bajo la denominación de “núcleos urbanos”

simplemente a núcleos de población que, como es bien sabido, en nuestro particular modelo de poblamiento no tienen por qué alcanzar, necesariamente, la consideración de núcleo de naturaleza urbana. Del mismo modo ha de considerarse que la segregación propuesta se justifica en “notorios motivos de necesidad (...) administrativa (...) atendidas las circunstancias de orden geográfico” y “demográfico” (artículo 3.1.d) puestas de manifiesto en el procedimiento. A nuestro juicio, la unanimidad de los pronunciamientos municipales y la aquiescencia de los vecinos afectados, que no presentan alegaciones, así lo atestiguan.

El artículo 8.3 de la Ley autonómica establece, para supuestos como el que analizamos, la necesidad de que los acuerdos municipales determinen “la forma de liquidar las deudas o créditos contraídos, la fórmula de administración de los bienes y las estipulaciones que convengan a los Concejos afectados respecto a las obligaciones, derechos e intereses”. Al respecto, ambos Ayuntamientos sostienen que no se precisa ninguna estipulación concreta, y hemos de entender que tales consideraciones derivan de la limitada entidad de la alteración propuesta y del escaso número de vecinos y propiedades afectados, puesto que las propias fotografías aéreas ponen de manifiesto que la alteración atañe a una porción de terreno donde se asientan menos de 10 viviendas. Y aunque el artículo 5 de la propia Ley, por remisión al 4, impediría la segregación si la misma implicase una “disminución en la calidad de los recursos prestados a la población”, consideramos que la reducida entidad de la modificación justifica el cumplimiento de este requisito, por más que los propios Ayuntamientos no hagan mención al mismo.

De acuerdo en cuanto al fondo, no obstante hemos de realizar observaciones formales al proyecto de Decreto que dictaminamos.

I. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

Respecto al texto expositivo que antecede al articulado del proyecto, y pese a no tratarse propiamente de un reglamento, sino de un acuerdo que ha

de adoptar la forma de Decreto, consideramos que la Administración proponente podría tener en cuenta lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, respecto al preámbulo de las disposiciones generales, cuando determina que el mismo “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”, por lo que sería oportuno un mayor esfuerzo de síntesis en sus diferentes apartados, en aras a la deseable brevedad del texto.

Al margen de lo anterior, ha de tenerse en cuenta que la denominación oficial del núcleo de población afectado ha sido aprobada por sendos Decretos del Principado de Asturias (dado que el actual núcleo se encuentra dividido entre los dos Concejos), en concreto mediante Decreto 37/2007, de 12 de abril, por el que se determinan los topónimos oficiales del Concejo de Grandas de Salime, y Decreto 123/2010, de 15 de septiembre, por el que se determinan los topónimos oficiales del Concejo San Martín de Oscos. En consecuencia, la denominación del núcleo de población ha de adecuarse al topónimo oficial aprobado. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por último, resulta necesario que, en la fórmula promulgatoria que cierra la parte expositiva, la empleada sea, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, la de “acuerdo con” u “oído el Consejo Consultivo del Principado de Asturias”. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en la fórmula promulgatoria debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. La inclusión de otros contenidos como los informes de otros órganos asesores, aparte de hacer prolija dicha fórmula, conlleva un elemento de confusión en cuanto al valor de cada una de esas intervenciones, aunque sean de carácter preceptivo, siendo su lugar adecuado el preámbulo.

Por consiguiente, en la redacción de la fórmula promulgatoria del proyecto debe suprimirse la referencia al informe previo de la Comisión Asturiana de Administración Local, haciéndose referencia a su informe, con carácter previo, en un párrafo anterior del propio preámbulo.

II. Parte dispositiva del proyecto de Decreto.

La parte dispositiva del proyecto de decreto se integra por dos artículos y una disposición final única. El artículo primero dispone la aprobación de la alteración, el segundo establece la obligación de notificación del propio decreto -"este decreto deberá notificarse"- a los Ayuntamientos, "a los efectos oportunos", mientras que la disposición final -innecesariamente calificada de única- dispone su entrada en vigor "al día siguiente de su publicación" en el BOPA.

Por lo que se refiere al artículo 1, considera este Consejo que debe modificarse la redacción en varios sentidos. En primer lugar, mediante la calificación de la alteración, haciendo constar que se trata de una segregación de parte de un territorio de Grandas de Salime para su agregación al territorio limítrofe de San Martín de Oscos, en concreto, por lo que parece desprenderse del expediente, la zona limítrofe entre los mojones números 4 y 7 del deslinde vigente entre ambos términos en las inmediaciones del núcleo de Vilarquille. En

segundo lugar, y al menos a efectos ilustrativos, la nueva delimitación que se apruebe de los términos municipales habría de ser objeto de una publicación gráfica mediante la acotación con el correspondiente plano anexo al decreto donde se plasme la nueva línea que delimita los términos municipales.

El artículo 2 resulta innecesario, e incluso incongruente con la disposición final, que dispone la entrada en vigor de la norma, a todos los efectos posibles, desde su publicación en el BOPA.

No obstante, podría conservarse el número del artículo, reservándolo para otro contenido. En efecto, al margen de la aprobación de la segregación, y pese a que se han determinado las coordenadas geográficas de los nuevos mojones, ha de tenerse en cuenta que subsiste la necesidad de que por las respectivas Comisiones municipales, con el auxilio en su caso de los servicios técnicos de la Comunidad Autónoma, se proceda al amojonamiento de los nuevos puntos reconocidos, mediante la colocación de hitos o mojones, y se apruebe, mediante acta conjunta que lo acredite, dicho amojonamiento, de modo que quede determinada físicamente la nueva línea límite, dando así cumplimiento a lo que determinan los artículos 17 y 21 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial. Ello es así porque la segregación que en su momento se apruebe hará desaparecer los hasta el momento vigentes mojones números 5 y 6 (que en caso de haber sido colocados sobre el terreno habrían de eliminarse), y porque en el espacio que media entre los mojones números 4 (Pico Espieira) y 7 (Pico de Vituerias) del deslinde vigente, se han establecido 10 nuevos mojones, denominados ahora con las letras A-J (el mojón K, que también figura entre los ahora determinados, parece coincidir con el mojón número 4 del deslinde vigente), junto con un importante número de mojones auxiliares entre los puntos F-G, G-H e I-J (estos últimos denominados también con letras, en este caso D1-D9).

Por ello, consideramos necesario que el Decreto incluya un artículo nuevo por el que se ordene a los Ayuntamientos la modificación del acta de

deslinde y amojonamiento vigente, y se proceda a la implantación física de los correspondientes hitos o mojones principales. Considerando que a consecuencia de las operaciones de segregación la línea de término resultará descrita de modo heterogéneo, tanto por mojones identificados con números no consecutivos como por letras, juzgamos conveniente que en el curso de las operaciones de amojonamiento se procediese a la renumeración de todos los mojones reconocidos, tanto los nuevos (con excepción de los auxiliares) como los que subsisten del deslinde vigente, de modo que todos ellos quedaran identificados mediante cardinales arábigos sucesivos.

En definitiva, resulta pertinente introducir un artículo 2 que disponga que los Ayuntamientos de Grandas de Salime y de San Martín de Oscos procederán al amojonamiento de la línea límite de término municipal en el ámbito de la segregación aprobada, previendo que al ejecutar esta operación deberían adoptarse las modificaciones de denominación que resulten precisas para su incorporación congruente a la línea del deslinde vigente.

Por lo que se refiere a la entrada en vigor del Decreto, ya hemos señalado en supuestos similares, aunque referidos a disposiciones reglamentarias, que “en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma resulta contraria al principio de seguridad jurídica, debiendo quedar aquellos especificados en el preámbulo”, doctrina que entendemos de aplicación al caso presente.

Finalmente, recordamos a la autoridad consultante que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial citado, en cuanto establece la obligación de publicación del acuerdo tanto en el Boletín Oficial del Estado como en el de la Comunidad Autónoma, y la necesidad de que, “una vez ejecutada la resolución”, se proceda a dar traslado a la Administración Estatal, “a efectos del Registro Estatal de Entidades Locales”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, una vez atendidas las observaciones esenciales contenidas en el cuerpo de este dictamen y consideradas el resto, procede aprobar la alteración de términos municipales consistente en la segregación de parte del término municipal de Grandas de Salime, en el ámbito del núcleo de Vilarquille, para su incorporación al de San Martín de Oscos.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.