

Dictamen n.º: **23/16**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración
Local y Ordenación del Territorio**
Asunto: **Alteración de términos municipales**
Aprobación: **21.04.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de abril de 2016 emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) f) de la Ley , de 21 de diciembre, en relación al proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Fuenlabrada y Móstoles, consistente en la doble y mutua segregación de terrenos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, mediante escrito de 18 de marzo de 2016, con registro de entrada en este órgano el día 29 del mismo mes, se formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora por trámite ordinario y corresponde su estudio y ponencia, en virtud de reparto de asuntos, a la letrada Vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 21 de abril de 2016.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo es acompañado de documentación, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto aprobar la alteración de los términos municipales de Fuenlabrada y Móstoles, consistente en la doble y mutua segregación de terrenos y contiene una parte expositiva, dos disposiciones y un anexo que contiene las siete zonas del municipio de Fuenlabrada que se incorporan al de Móstoles y las tres zonas del municipio de Móstoles que se incorporan al municipio de Fuenlabrada.

TERCERO.- El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Solicitud del alcalde de Fuenlabrada de 6 de mayo de 2014 de inicio de expediente para alteración por mutuo acuerdo de su término municipal con el de Móstoles, consistente en la doble y mutua segregación parcial de terrenos, para incorporarlos al otro municipio, acompañada de los siguientes documentos: Protocolo de Colaboración de alteración de la línea municipal, firmado por ambos Ayuntamientos el 27 de marzo de 2014; certificación del Acuerdo Plenario de 3 de abril 2014 en el que se acuerda ratificar el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de marzo de 2014 en el que se aprobaba el texto del Protocolo de Cooperación el cual se firma el 27 de marzo de 2014, asimismo instar del órgano competente de la Comunidad de Madrid la adopción del acuerdo de iniciación del expediente de alteración; Informes: jurídico-administrativo, urbanístico e idoneidad de la alteración, económico-financiero y técnicos: estadístico, geográfico, conservación y mantenimiento urbano y tributario; la descripción de la línea y segregaciones, se encuentran recogidas en el Protocolo y Planos a escala 1/5.000 firmados por ambos Ayuntamientos.

2.- Solicitud del alcalde de Móstoles de 6 de mayo de 2014 de inicio de expediente para alteración por mutuo acuerdo de su término municipal con el de Móstoles, consistente en la doble y mutua segregación parcial de terrenos, para incorporarlos al otro municipio, acompañada de los siguientes documentos: Protocolo de Colaboración de alteración de la línea municipal firmado por ambos Ayuntamientos el 27 de marzo de 2014; certificación del Acuerdo Plenario de 24 de abril de 2014 en el que se acuerda ratificar el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de marzo de 2014, que aprobó el texto del Protocolo de Colaboración firmado el 27 de marzo de 2014 e instar del órgano competente de la Comunidad de Madrid la adopción del acuerdo de iniciación del expediente de alteración; informe jurídico-administrativo y de Intervención; Informe económico-financiero; informes técnicos: tributario y de recaudación, mantenimiento de las zonas afectadas, coste de servicios de limpieza y gestión de residuos, mantenimiento zonas verdes, población y censo.

3.- Resolución del director general de Cooperación con la Administración Local de 2 de junio de 2014 por la que se acuerda el inicio del procedimiento de alteración de los términos municipales de Fuenlabrada y Móstoles, por doble y mutua segregación parcial de terrenos para incorporarlos al otro municipio y someter a información pública el expediente por el plazo de un mes.

4.- Publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 24 de julio de 2014 del acuerdo de inicio del procedimiento de alteración de los términos municipales y la apertura del trámite de información pública durante un mes.

5.- Certificación de la secretaria general del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de 8 de octubre de 2014, sobre el trámite de información pública y la falta de presentación de reclamaciones o alegaciones.

6.- Certificación del secretario general del Ayuntamiento de Móstoles, de 13 de octubre de 2014, sobre el trámite de información pública y la falta de presentación de reclamaciones o alegaciones.

7.- Solicitud de informe formulada por el director general de Cooperación con la Administración Local el 27 de mayo de 2015, a la Secretaría General de Coordinación Económica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

8.- Informe de la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 21 de julio de 2015 que concluye que *“a la vista de la información disponible de los ayuntamientos de Fuenlabrada y Móstoles correspondientes a la liquidación definitiva del presupuesto municipal de 2014, queda acreditado que el Ayuntamiento de Fuenlabrada cumple con los requisitos de sostenibilidad financiera previstos en el artículo 13.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local, y que el Ayuntamiento de Móstoles no cumple con los requisitos de sostenibilidad financiera en base a los datos evaluados en el presente informe”*.

9.- Escrito de alegaciones de 3 de septiembre de 2015 emitido por el Oficial Mayor de la Secretaría General del Ayuntamiento de Móstoles en el que se pone de manifiesto que *“esta alteración de término no implica un incremento de gasto para el Ayuntamiento de Móstoles”* y que *“supone una ganancia neta de 37.064,51 €”*, por lo que *“la alteración de términos municipales implicará una mejora económica para el Ayuntamiento de Móstoles y no una asunción de mayores gastos con lo que considero que no tiene objeto la valoración de la sostenibilidad financiera”*.

10.- Nuevo informe de la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales de la Secretaría General de

Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 2 de diciembre de 2015, en el que, a la vista de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento de Móstoles, concluye que *“queda acreditado que la alteración propuesta contribuye a la mejora de la sostenibilidad financiera del Excmo. Ayuntamiento de Móstoles”*.

11.- Informe-propuesta de 17 de diciembre de 2015 de la Dirección General de Administración Local.

12.- Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Fuenlabrada y Móstoles, consistente en la doble y mutua segregación de terrenos.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que *ad litteram* dispone: *“la Comisión Jurídica Asesora Consultivo deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] f) Creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales”*, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora (en adelante ROFCJA).

El expediente sometido a la consideración de esta Comisión tiene por objeto, como ha quedado suficientemente reflejado en los antecedentes fácticos, la alteración de los términos municipales de Fuenlabrada y Móstoles, ambos de la Comunidad de Madrid, mediante segregaciones y agregaciones recíprocas.

Con carácter previo, es necesario determinar el régimen jurídico aplicable al asunto sometido a dictamen de esta Comisión.

De conformidad con el artículo 148.1.2^a de la Constitución Española dispone que *“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: las alteraciones de los 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, Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 26.1.2. que la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en la *“creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias, en los términos previstos en el artículo 3 del presente Estatuto”*.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), dispone en su artículo 13.1 –en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local– 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, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo*

superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado”.

Asimismo, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRLRL) contempla la posibilidad de que se alteren los términos municipales, en los artículos 3, 7 y 8. En el primero de ellos define los distintos tipos de alteración de términos municipales y, en concreto, en su apartado 1.d): *“la segregación de parte del territorio de un Municipio para agregarlo a otro limítrofe”*. El artículo 7 exige para que pueda realizarse la segregación de parte de un territorio para agregarlo a otro que concurra alguna de las causas señaladas en los apartados b) y c) del artículo 5; esto es, cuando se confundan sus núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico y cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Por su parte, el apartado 1 del artículo 8 impone unas limitaciones a las operaciones de segregación de parte de un Municipio, prohibiendo tal alteración cuando no se reúnan las condiciones previstas en el artículo 13.2 LRRL (que sean núcleos de población territorialmente diferenciados, que cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y que no sufran disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados) y cuando se trate de segregar un núcleo de población que *“se halle unido por calle o zona urbana a otro del Municipio originario”*. Según el apartado 2 del mismo precepto, *“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". Finalmente, el artículo 9 TRLRL establece el procedimiento para la alteración de los términos municipales.

Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LALCM) dentro del capítulo II denominado "*del territorio*" regula las formas de alteración de los términos municipales (artículo 11), los límites a estas alteraciones (artículo 12), la agregación (artículo 14) y el procedimiento de alteración (artículo 16).

SEGUNDA.- Como ha quedado expuesto, el procedimiento de alteración de términos municipales se encuentra regulado en el artículo 13 LBRL, el artículo 9 TRLRL y, en la Comunidad de Madrid, por el artículo 16 LALCM.

Según el artículo 13 LBRL:

"La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado".

Por su parte, el artículo 16 LALCM dispone:

"1. La alteración de términos municipales se ajustará al siguiente procedimiento:

a) El acuerdo de iniciación corresponde a la Comunidad de Madrid, por iniciativa propia o a instancia de los Municipios.

b) Los Municipios afectados aportarán al expediente el acuerdo al que, en su caso, hubiesen llegado, o se realizarán los informes técnicos, jurídicos y económico-financieros sobre la idoneidad, viabilidad y oportunidad de la alteración propuesta, incorporándose al expediente la documentación reglamentariamente exigida.

c) Completado el expediente, se someterá a información pública por el plazo de un mes.

d) Los Municipios afectados aprobarán inicialmente la alteración de términos municipales con la mayoría exigida por la legislación básica estatal y lo remitirán a la Consejería competente en materia de régimen local.

e) La Consejería competente en materia de Administración Local comunicará el expediente a la Administración del Estado y solicitará dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, al órgano consultivo superior de la Comunidad de Madrid.

f) La resolución definitiva del procedimiento se realizará por Decreto del Gobierno de la Comunidad de Madrid y se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

g) Aprobada la alteración de términos municipales, se comunicará al Registro Estatal de Entidades Locales y se anotará en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid.

h) La duración máxima del procedimiento no será superior a un año, y los efectos del silencio administrativo serán desestimatorios”.

En el caso que nos ocupa, el expediente se inicia a solicitud de los municipios interesados en obtener la alteración territorial de sus términos municipales: Fuenlabrada y Móstoles, previa firma de un Protocolo de Colaboración para alterar la línea jurisdiccional, el 27 de marzo de 2014, ratificado por mayoría absoluta del Pleno Municipal en ambos casos.

La resolución del director general de Cooperación con la Administración Local de 2 de junio de 2014 acuerda la incoación del procedimiento y la apertura del trámite de información pública información pública, que ha sido publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 24 de julio de 2014, habiendo sido expuesto, igualmente, en el tablón de anuncios de ambos Ayuntamientos.

Después del trámite de información pública, sin que conste la presentación de alegaciones, ha emitido informe, a solicitud de la Dirección General de Cooperación con la Administración Local, la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con fecha 21 de julio de 2015.

Por último, se ha solicitado el dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, como órgano superior consultivo de la Comunidad de Madrid.

La resolución definitiva del expediente que nos ocupa corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid, en virtud de la competencia asumida estatutariamente en materia de Régimen Local (art. 26.1.2 del Estatuto de Autonomía), debiendo adoptar dicha resolución la forma de Decreto del Consejo de Gobierno.

Una vez aprobado, debe comunicarse a la Administración General del Estado, en concreto, al Registro Estatal de Entidades Locales del

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como ordenar su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Según el artículo 12.1 LALCM, las alteraciones de términos municipales se orientarán al establecimiento de una adecuada dimensión territorial de los Municipios o para mejorar su capacidad económica y de gestión de los asuntos públicos locales. En el apartado 3 del mismo precepto se dispone que no procederá la alteración de términos municipales si no se garantiza en el oportuno expediente que, tras la misma, los Municipios afectados dispondrán de los recursos ordinarios suficientes para la adecuada prestación de los servicios mínimos obligatorios previstos en la legislación estatal básica.

Rige, por tanto, en la alteración de los términos municipales el principio de racionalidad y eficacia en la gestión administrativas.

Las solicitud de los Ayuntamientos afectados se fundamenta en que los Planes Generales de Ordenación de Ordenación Urbana de Fuenlabrada y Móstoles, de 2 de abril de 1987 y 30 de julio de 1985, respectivamente, recogían como línea límite la que figuraba en el Catastro y la cartografía oficial de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), línea que no era coincidente con la línea jurisdiccional que constaba en las Actas de Deslinde levantadas por el Instituto Geográfico Nacional en los años 1959 y 1990. Por ello, los nuevos Planes de Ordenación de Fuenlabrada (15 de abril de 1999) y de Móstoles (15 de enero de 2009) ya plasman dicha línea jurisdiccional, incorporándose distintos terrenos de Fuenlabrada a la ordenación urbanística de Móstoles, y haciéndose cargo desde ese momento Móstoles de los servicios públicos a fin de mantener y conservar dichas zonas, que comprende tanto usos residenciales como industriales y dotacionales.

Para la normalización de esta situación se firmó por los Ayuntamientos de Fuenlabrada y Móstoles un Protocolo de Colaboración para alterar la línea jurisdiccional, el 27 de marzo de 2014, donde se determinan los terrenos a segregarse por cada uno de los Ayuntamientos, teniendo en cuenta la preexistencia de la zona ya urbanizada por Móstoles, los límites naturales constituidos por la carretera autonómica M-506 y la radial R-5, los límites de propiedad, a fin de que algunas de las parcelas afectadas se ubicaran en su totalidad en un solo municipio, así como la ampliación del Barrio de Loranca Ciudad Jardín de Fuenlabrada en su margen oeste, con la incorporación de una franja de suelo que satisfaga las necesidades futuras de equipamientos para la zona. Este Protocolo de Colaboración fue aprobado por el Ayuntamiento de Móstoles mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 25 de marzo de 2014, así como por el Pleno municipal el 24 de abril de 2014 con mayoría absoluta legal de sus miembros. Asimismo, el Ayuntamiento de Fuenlabrada aprobó el referido Protocolo de Colaboración y la correspondiente iniciación del procedimiento mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 21 de marzo de 2014, así como por el Pleno municipal el 3 de abril de 2014 por mayoría absoluta legal de sus miembros.

De conformidad con el artículo 14 LALCM, la segregación de parte del término de un Municipio para agregarlo en el de otro Municipio podrá producirse cuando un núcleo de población territorialmente diferenciado de aquél en donde radica la capitalidad del Municipio se confunda con un núcleo de población del Municipio al que se agregaría, y se mejore la prestación de servicios a los vecinos afectados por la agregación.

Por su parte, el artículo 18 LALCM se refiere al procedimiento de deslinde y amojonamiento y dispone que *“igual o similar procedimiento se aplicará a los supuestos de rectificación de límites territoriales entre*

Municipios para corregir o evitar disfuncionalidades territoriales que no afecten a núcleos de población”.

De acuerdo con el informe propuesta, el expediente presentado por los Ayuntamientos de Fuenlabrada y Móstoles puede considerarse como un expediente mixto entre las figuras jurídicas de segregación y deslinde ya que los Ayuntamientos adecuaron sus Planes de Ordenación al Acta de Deslinde de 1959 y 1990 que señalaban la línea jurisdiccional entre ambos municipios, y, por otra parte, corrigen las disfuncionalidades creadas por la construcción de la radial R-5, ajustando, por último, los límites a la carretera autonómica M-506, zonas urbanizadas actualmente y futuros equipamientos, por lo que se procede a la tramitación del referido expediente como alteración de términos municipales, dado que es el procedimiento que exige mayor número de requisitos legales.

En el presente caso, considera esta Comisión Jurídica Asesora que existen razones suficientes para justificar esta alteración municipal y consta en el expediente remitido la incorporación de los informes de los dos Ayuntamientos solicitantes sobre las zonas verdes afectadas por la alteración de los municipios; sobre la limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos en las zonas afectadas; costes de mantenimiento; consecuencias de la alteración de los términos municipales en materia de tributaria; población y callejero seccionados e informe económico-financiero de alteración de términos municipales, en los que se pone de manifiesto que el expediente de alteración de términos municipales no produce ningún desequilibrio económico significativo en su conjunto, como concluye, finalmente, el informe de la Subdirección General de Relaciones Financieras con las Entidades Locales de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En conclusión, esta Comisión Jurídica Asesora coincide con la Administración instructora en la apreciación del cumplimiento de todos los requisitos precisos para que haya lugar a la alteración de términos municipales propuesta.

CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Fuenlabrada y Móstoles, ambos de la Comunidad de Madrid, mediante segregaciones y agregaciones recíprocas.

Madrid, a 21 de abril de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 23/16

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá, 16 – 28014 Madrid