

## 1. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LA INCORPORACION DE UN MUNICIPIO A OTRO Y LA SEGREGACION DE PARTE DE UN TERMINO MUNICIPAL PARA UNIRLO A OTRO POR RAZONES DE NECESIDAD O CONVENIENCIA ADMINISTRATIVA

352.071 (46)

por

**Nemesio Rodríguez Moro**

Esta es la interesante cuestión que aborda la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1974 (Ar. 1357), que ha tenido como antecedentes fácticos los siguientes:

a) El Ayuntamiento de Gerona hizo presente ante el Ministerio de la Gobernación que existían razones no sólo de conveniencia administrativa, sino incluso de verdadera necesidad para aquella ciudad, que imponían decretar de oficio la incorporación a la misma de los Municipios de Sarriá de Ter y de Salt, así como la agregación de una parte del término municipal de San Gregorio y de Celrá.

b) Como consecuencia de ello, el Gobierno Civil de Gerona formalizó expediente en que se cumplieron las formalidades de procedimiento al efecto establecidas en la normativa vigente. Y a la vista de los informes de los diversos servicios públicos de la Provincia al efecto emitidos, favorables a que se llevasen a cabo tales incorporaciones y agregaciones, se elevó el expediente al Ministerio de la Gobernación, con propuesta en favor de aquellas incorporaciones y agregaciones.

c) Antes de elevarse el expediente al Consejo de Ministros para la resolución procedente, se solicitó dictamen del Consejo de Esta-

do, que es obligatorio según lo dispuesto en la legislación municipal. Tal dictamen, en términos generales, no era favorable a la propuesta de incorporación; pero como aquél no era vinculante, y se estimó por el Gobierno que existían razones suficientes de interés general de llevar a cabo las incorporaciones y segregaciones objeto del expediente, resolvió que procedía realizarlas, dictando al efecto el oportuno Decreto.

d) Contra este Decreto interpusieron los Municipios afectados por la incorporación o por las segregaciones, correspondiente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, que, en ponencia del magistrado Excmo. Sr. D. Adolfo Suárez Manteola, dictó extensa sentencia que mantiene la resolución impugnada por considerar que se hallaba ajustada a derecho, tanto por lo que se refiere a la fundamentación objetiva en que se apoyó la Administración para imponer de oficio la incorporación y las segregaciones dichas, cuanto porque en la tramitación del expediente se guardaron las normas de procedimiento al efecto establecidas en la legislación vigente, según luego se dirá con mayor detalle.

Como es sabido, los términos municipales pueden ser alterados:

- 1.º Por incorporación de uno o más Municipios a otros limítrofes.
- 2.º Por fusión de dos o más Municipios limítrofes.
- 3.º Por segregación de uno o de varios Municipios para constituir otro independiente.
- 4.º Por segregación de parte de un Municipio para agregarla a otro limítrofe.

El procedimiento para llevar a cabo las alteraciones de términos municipales es distinto según se trate de una acción de oficio o de una actuación voluntaria por parte de las Entidades locales interesadas.

Por lo que al caso de la sentencia se refiere, que es el que ahora interesa, se establece en el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación territorial lo siguiente: «Las alteraciones de términos municipales que respondan a motivos permanentes de interés público y comporten incorporación, por necesidad o conveniencia, fusión de Municipios limítrofes carentes de medios económicos o cuyas edificaciones no tengan solución de continuidad, o agregación parcial de un Municipio a otro limítrofe, según previenen los ar-

títulos 6.º, 8.º, 9.º y 12, se verificarán de oficio con arreglo a las siguientes normas:

*Primera:* El expediente deberá promoverse bien por la Diputación respectiva, por cualquiera de los Ayuntamientos interesados, por el Ministerio de la Gobernación o por cualquier otro Ministerio que proyecte obras públicas o de colonización.

*Segunda:* Instruido el expediente, se dará audiencia, durante el plazo de un mes, a las Corporaciones municipales y provinciales interesadas, y seguidamente el Gobernador civil lo elevará, con su propio informe, al Ministerio de la Gobernación, quien, previo dictamen del Consejo de Estado, lo someterá al Consejo de Ministros para que dicte resolución contra la que no cabrá recurso alguno.»

Por su parte, el artículo 24 del referido Reglamento establece que las resoluciones definitivas de expediente de segregación, agregación y fusión de términos municipales se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Provincia respectiva. Y el artículo 12 dispone que la segregación parcial llevará consigo, además de la división del territorio, la que conjuntamente deberá practicarse de los bienes, derechos y acciones, deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible correspondiente al núcleo que se trate de segregar.

La oposición al Decreto del Ministerio de la Gobernación se ha hecho por los Ayuntamientos recurrentes con argumentos que pueden agruparse en dos fundamentales conceptos:

a) Que el expediente tramitado había infringido las normas de procedimiento establecidas al efecto, debiendo, en consecuencia, declararse nulo y sin valor, y

b) que no se daban los supuestos establecidos en la normativa legal para poder llevar a cabo las incorporaciones y segregaciones objeto de la resolución ministerial impugnada ante el Tribunal Supremo.

En cuanto a las infracciones del procedimiento, el Tribunal rechaza los alegatos de los recurrentes por considerar que no existen tales infracciones, afirmando, por su parte:

Uno. Que, en todo caso, el expediente se tramitó de oficio por el Gobierno Civil, y que, aunque haya existido una iniciativa por parte del Ayuntamiento de Gerona, ello no supone infracción alguna del procedimiento, ya que, como establece con carácter general el

artículo 68 de la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1968, la iniciación «de oficio» de un expediente puede hacerse por excitación ajena al órgano competente, o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o por denuncia. Y de igual modo la Ley de Régimen local y el Reglamento de Población y Demarcación territorial consignan tal iniciativa, y así el artículo 14 del mencionado Reglamento establece que las alteraciones de términos municipales pueden verificarse de oficio, promoviéndose el expediente por cualquiera de los Ayuntamientos interesados.

Dos. Que no supone infracción del procedimiento el que los informes de los varios organismos provinciales se emitiesen antes del informe de los Ayuntamientos interesados, pues aquellos informes no tienen por objeto juzgar sobre las alegaciones de esas Corporaciones, sino exponer los efectos de las agregaciones en relación con los servicios a su cargo, sin que pueda alegarse indefensión, ya que, por el contrario, al conocer los Ayuntamientos concurrentes tales informes, estuvieron en mejores condiciones de hacer sus alegaciones al efecto.

Tres. Que se ha cumplido en el expediente la exigencia legal de establecer la división de bienes, derechos y acciones, deudas y cargas en relación con los habitantes y la riqueza imponible, y, en consecuencia, tampoco es admisible la alegación hecha de que se había infringido tal exigencia legal.

Entrando ya en el estudio de si efectivamente se daban los supuestos que el legislador establece para que puedan darse las incorporaciones y segregaciones parciales objeto de estudio, consigna el Tribunal lo siguiente:

1.º Que el Gobierno tiene una amplia libertad para apreciar si se dan o no motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa para proceder de oficio a la incorporación de un Municipio a otro o a la agregación de una porción del territorio de su Municipio a otro colindante. Y al efecto dice el Tribunal Supremo en uno de los considerandos de la sentencia mencionada:

CONSIDERANDO: Que... resulta de toda evidencia de no estarse en presencia de una fusión voluntaria de los Municipios interesados, ni de una agrupación de parte de uno o de varios Municipios para constituir otro independiente, sino de la incorporación forzosa del de Salt al de Gerona, y de la segregación parcial y sus agregaciones a este último al

ser limítrofe de los de San Gregorio y de Celrá, de la forma que se regula en el Decreto del 16 de agosto de 1968 atacado en estos autos, y claro es que la normativa legal vigente en relación con esa determinación administrativa adoptada está constituida por los artículos 12, números 1 y 4; 13, apartados b) y c); 14; 18, número 1; 19, y 20, número 1, de la Ley de Régimen local, y 4.º, números 1 y 4; 8.º, números 1, 2 y 3; 11, 12, 14, 19, 23 y 24 del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, exigiéndose en todas estas preceptivas legales referidas que se den notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa para proceder a la incorporación o agregación parcial de los Municipios afectados, y también en cuanto a lo último, cuando por el desarrollo de las edificaciones se confundan sus núcleos urbanos; estableciéndose por reiterada doctrina de esta Sala, entre otras, en sentencias de 18 de marzo de 1959, 7 de julio y 30 de noviembre de 1960, 1 de marzo y 13 de mayo de 1966 y 12 de noviembre de 1973, que «cuando la Administración central actúa de oficio con objeto de incorporar un Municipio a otro por razones de necesidad o conveniencia económica o administrativa que así lo aconsejen, la revisión jurisdiccional del acuerdo de incorporación y el juicio crítico sobre su legalidad y procedencia que le sirva de soporte ha de versar sobre la efectiva existencia de tales motivos y su condición de notorios, pero reconociendo y dejando a salvo en todo caso un amplio margen de libertad de apreciación al Consejo de Ministros, pues sólo aquel órgano superior de la jerarquía administrativa puede valorar con acierto las circunstancias de todo orden que en momento y ocasión determinados definen el interés general y conjugan éste con el particular de las Corporaciones afectadas, resolviendo los eventuales conflictos con criterio ponderativo no sólo de la conveniencia singularmente de índole fiscal del vecindario del Municipio incorporado, sino también y preferentemente del ritmo de expansión urbanística y demográfica del anexionante, teniendo en cuenta la orientación actual de favorecer la concentración de núcleos de población para garantizar la eficiente prestación de los servicios mínimos obligatorios como exigencia básica de una decorosa convivencia municipal»; doctrina de pertinente adecuación en los supuestos de segregaciones y agregaciones parciales de territorios de Municipios limítrofes; y siendo esto de esta forma, no ofrece duda que la jurisprudencia reseñada admite, en interpretación de las normas jurídicas, que al Consejo de Ministros las mismas le conceden una flexibilidad conceptual imposible de desconocer, otorgándole, por consiguiente, un amplio margen de libertad en la apreciación de los motivos concurrentes, debiéndose tener en cuenta: a) que la necesidad o conveniencia deben estudiarse con un criterio objetivo, que no sea exactamente coincidente con la conveniencia exclusiva de un solo Municipio; y b) que cabe admitir que ha habido una exacta y objetiva apreciación de los notorios motivos de incorporación, si la resolución del Consejo de Ministros se apoya en los informes oficiales favorables de los diferentes servicios provinciales y, en especial, de la Diputación, Gobierno

Civil y del Servicio de Inspección; al margen de libertad concedido al Gobierno tiene un apoyo y robustecimiento innegable cuando son fundamentalmente coincidentes aquéllos; de otra forma, desde un aspecto negativo, si es «notorio» en lo público y sabido por todos, es patente que no pueden, en buena exégesis, estimarse notorios unos motivos negados por quienes, como la Diputación y el Gobierno Civil, es lógico conozcan, pulsen y aprecien bien las características de los Ayuntamientos, esto sin consignar que la notoriedad no cabe interpretarla *stricto sensu* con criterio lexicológico en relación con los motivos como los que sean públicos y sabidos de todos, sino más bien como los que reflejen clara y paladinamente las actuaciones expedientales y sean por ello base objetiva y adecuada para la resolución que se dicte; todo esto en consonancia con las meritadas sentencias de 1 de marzo de 1966 y 12 de noviembre de 1973.

2.º Que los motivos de necesidad o conveniencia se daban ciertamente en el caso objeto de litigio, y fueron correctamente apreciados por el Consejo de Ministros. Y así lo deja consignado el Tribunal Supremo en los considerandos 9.º y 10 al decir:

CONSIDERANDO: Que... el expediente ha puesto de manifiesto que el notable desarrollo de la ciudad de Gerona provoca su influencia sobre los términos circundantes y ha llegado a crear confusión de núcleos urbanos, originándose problemas por la falta de jurisdicción del Municipio de la capital sobre los indicados términos, lo que ha dado lugar a que en el Plan General de Ordenación Urbana de Gerona, debidamente aprobado, se incluyan a los mismos dentro de su zona de influencia; por otra parte, también se ha demostrado que el Municipio de Gerona, como consecuencia de su desarrollo industrial, así como por la expansión de sus servicios públicos, precisa de nuevos espacios. Las expresadas circunstancias, corroboradas por los informes plenamente favorables a las anexionés y agregaciones parciales de la Diputación Provincial y Gobierno Civil, determinan la concurrencia de las relatadas incorporaciones y segregaciones parciales proyectadas, en virtud de los notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa que se exigen para las anexionés de oficio en el artículo 14, en relación con el apartado c) del artículo 13, y para las segregaciones parciales en el número 1 del artículo 18, en relación con el expresado apartado c) del artículo 13 de la Ley de Régimen local para que el Gobierno pueda acordar de oficio las anexionés de los Municipios de Salt y Sarriá de Ter, y las agregaciones de parte de los términos municipales de San Gregorio y Celrá al Municipio de Gerona; máxime, en lo que se constriñe a estos dos últimos Municipios sin el territorio que se les desmembrará, no quedarán privados de los medios financieros imprescindibles para continuar prestando los servicios de su competencia; es decir, que como además, en el inicio de esa exposición se refleja que se tramitó el expediente con arreglo a los trámites prevenidos en el ar-

título 20 de la Ley de Régimen local y los concordantes del Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales, habiéndose dispuesto la acumulación de las actuaciones, dada la íntima conexión de todas las alteraciones municipales que comprendían, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley de Procedimiento administrativo; acordándose por los respectivos Ayuntamientos con el *quorum* legal, unos oponerse a la incorporación y otros a las segregaciones parciales, y el de Gerona el aceptar unas y otras, habiéndose emitido informes favorables a esos extremos respectivos, por las Jefaturas de Servicios Provinciales consultadas, así como la Diputación Provincial y el Gobierno Civil, es visto que el Consejo de Ministros no sólo tuvo en cuenta lo que concretamente señala en aquellos dos extremos, sino todo lo demás contenido en el diligenciado gubernativo favorable a las mencionadas incorporaciones forzosas y segregaciones parciales y que no era necesario figurar en su integridad en el aludido preámbulo, ni es óbice a entrar dentro del contenido del apartado c) del artículo 13, lo determinado en el a) y en el b) de aquél, por poder guardar relación íntima con motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa, que de surgir lleva consigo la viabilidad de las incorporaciones forzosas y segregaciones parciales de términos municipales afectados, pues así lo admiten las precitadas sentencias de 1 de marzo de 1966 y 12 de noviembre de 1973, al expresar: «teniendo en cuenta la orientación actual de favorecer la concentración de núcleos de población para garantizar la eficiente prestación de los servicios mínimos obligatorios como exigencia básica de una decorosa convivencia individual»; y por eso la declaración que hace el Consejo de Ministros de que la incorporación forzosa y segregaciones parciales obedecía a la existencia de notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa que se exige para las anexiones de oficio que ampara el apartado c), del artículo 13, en concordancia con el 14 y 18, número 1, expresamente reseñado como causa jurídica en el preámbulo cuestionado, se ajusta a derecho, y el Decreto en el sentido ahora analizado no vulnera el ordenamiento jurídico (artículo 13, apartados a) y b), y 18, número 1, de la Ley de Régimen local).

**CONSIDERANDO:** Que robustece lo preferentemente declarado, lo que se expone por el Consejo de Ministros en su decisión de 10 de enero de 1969, al rechazar las reposiciones ejercitadas por los Ayuntamientos oponentes a las anexiones acordadas, en cuanto se contrae con la Corporación local de Salt, de la no existencia de solución de continuidad entre este pueblo y su capital Gerona, formando un conjunto urbano, cuyos edificios de uno y otro Municipio están separados solamente por el ancho de la calle del General Mola, produciendo una serie de problemas, especialmente en la prestación de servicios públicos municipales, como eran los de abastecimientos de aguas, saneamiento, transportes urbanos, policía urbana, mercados, etc., que aconsejaban un tratamiento unitario en su solución para toda la zona, lo cual suponía uno más de

los notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa en favor de la incorporación: siendo análogas las razones de aplicación que abonaban las segregaciones parciales de los Municipios de San Gregorio y Celrá en los términos aprobados para su posterior agregación al de Gerona, teniéndose además en cuenta que, según el estudio efectuado por la Jefatura Provincial del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, tales segregaciones no habían de privar a los Municipios afectados, de población, territorio y líquido imponible suficiente para sostener los servicios mínimos obligatorios, utilizando los recursos autorizados por las leyes; y como tales aseveraciones, admitidas tanto en el Decreto de 16 de agosto de 1968 como en la Resolución de 10 de enero de 1969, se acomodan en un todo a lo que resulta del expediente administrativo, apreciada ahora la prueba allí practicada en conjunto y con arreglo a la sana crítica en compenetración con las alegaciones de los Ayuntamientos en conflicto, tanto en ese diligenciado como en esta litis, con las fotografías aportadas ahora por la parte demandada, Ayuntamiento de Gerona, lleva a la convicción de que la valoración de la serie de circunstancias y características de hecho existentes, realizada con una cierta flexibilidad, dependiente de la coyuntura con que se haga, conforme con las repetidas sentencias de 1 de marzo de 1966 y 12 de noviembre de 1973, pone desde luego de relieve cómo el susodicho Decreto de 16 de agosto de 1968 del Consejo de Ministros, que aprobó las anexiones referidas, fue dictado no sólo con absoluta corrección procedimental, sino también con plena justificación jurídica derivada de una exacta y objetiva apreciación de los motivos de necesidad y conveniencia que hacían aconsejable las medidas tomadas, ya que se apoya, sin duda de ningún género, en los informes favorables o sin oponer objeciones esenciales o fundamentales de los distintos Servicios Provinciales —Delegación de la Vivienda, Jefatura Agronómica, Administración de Correos, Delegación del Ministerio de Educación Nacional, Delegación de Estadística, Jefatura de Obras Públicas, Delegación de Trabajo, Jefatura Provincial de Sanidad, Delegación de Información y Turismo—; y en especial de los propulsados por la Diputación Provincial, Gobierno Civil, Delegación de Hacienda y Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales.

3.º Que el dictamen contrario del Consejo de Estado, que no es en este caso vinculante, carece de fuerza para invalidar los de todos los demás organismos provinciales que fueron favorables a la incorporación y segregaciones, y el Gobierno actuó correctamente al dictar la resolución ahora impugnada.

Dice, al efecto, el Tribunal Supremo:

En conclusión, habrá que reconocer que todos los organismos provinciales, sin excepción alguna —Delegaciones ministeriales desde lue-

go, pero también los órganos con mayor visión de conjunto, como la Diputación Provincial, el Gobierno Civil y el Servicio de Inspección y Asesoramiento—, se han pronunciado unánimemente en favor de las anexiones acordadas, y por eso el acto administrativo criticado tiene en este particular que sostenerse; sin que el hecho de que la Comisión Permanente del Consejo de Estado discrepase de todos ellos y su dictamen, excepto en un punto concreto en que admite la segregación del término municipal de Celrá, en lo demás se opone, aparte de que estos acuerdos no son vinculantes, puesto que la Ley no lo prescribe así —artículo 85, número 2, de la Ley de Procedimiento administrativo—, conservando, por tanto, el órgano con competencia resolutoria, en este caso, el Gobierno, su plena libertad de apreciar y decidir por sí mismo y bajo su sola responsabilidad el expediente de que se trata, es que, además, el análisis detallado que hace de los factores geográfico, demográfico, económico-administrativo y urbanístico tenidos en cuenta no suministra argumentos decisivos en contra de las anexiones, a favor de las cuales militan hechos y circunstancias demostrativas de la conveniencia económico-administrativa de decretarlas.

Son muchos más los pormenores contenidos en los considerandos de esta sentencia, que no se transcriben íntegros por su gran extensión, pero a donde remitimos al lector interesado en conocer en todo su detalle la extensa y bien trabada argumentación que hace el Tribunal Supremo.

