



Javier Gorbeña García
Director de Equilibrio Territorial

En la sesión de la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Álava, celebrada el día 26 de marzo de 2025, se ha aprobado por unanimidad el dictamen sobre la disolución del concejo de Arriaga.

I.-ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el Director de Equilibrio Territorial, mediante escrito registrado en esta Comisión Consultiva el 15 de enero de 2025, se remite expediente de disolución del concejo de Arriaga, a fin de que, por parte de la citada Comisión, se emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 3.1 i) del Reglamento de esta Comisión, aprobado por Decreto Foral 40/1999.

Segundo. El expediente objeto de remisión, numerado y foliado, consta de los siguientes documentos:

1. Informe del Servicio de Asesoramiento Jurídico de 11 de octubre de 2023 sobre procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.
2. Oficio de remisión del informe al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
3. Solicitud del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga, acompañada del Acuerdo del Pleno de 19 de abril de 2024.
4. Requerimiento al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de subsanación de la solicitud: relación de bienes, derechos y obligaciones
5. Remisión por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de la relación de bienes, derechos y obligaciones
6. Ampliación de la subsanación de la solicitud.
7. Informe de 30 de mayo de 2024 del Servicio de Asesoramiento Jurídico sobre el inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.
8. Orden Foral 398/2024, de 26 de junio, de inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga, a instancia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
9. Publicación en BOTHA nº 77, de 10 de julio de 2024, de la Orden Foral de inicio.
10. Oficio, con acuse manual de recibo, al Servicio de Financiación Local de que emita informe de FOFEL.
11. Oficio al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz indicando que debe abrir plazo de exposición al público de la orden foral de inicio para alegaciones.
12. Oficio a Kutxabank solicitando certifique existencia de cuentas a nombre del concejo de Arriaga y, en su caso, saldo.



13. Informe al Servicio de Financiación Local y Gestión Administrativa sobre FOFEL.
14. Respuesta de Kutxabank con indicación de cuenta y saldo del concejo de Arriaga.
15. Diligencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz haciendo constar la no presentación de alegaciones al inicio del expediente de disolución.
16. Oficio al Servicio de Presupuestos solicitando informe de incidencia presupuestaria
17. Informe del Servicio de Presupuestos de no repercusión presupuestaria del proyecto de norma foral de disolución del Concejo de Arriaga.
18. Borrador de acuerdo de aprobación del proyecto de norma foral de disolución del concejo.
19. Oficio a Comisión Consultiva solicitando emita dictamen sobre la disolución.

Tercero. Con fecha 10 de febrero de 2025, el Director de Equilibrio Territorial remite la información complementaria requerida por la Comisión y consistente en informe jurídico que fundamente el acuerdo de aprobación del proyecto de norma foral de disolución del concejo.

Cuarto. El concejo de Arriaga pertenece al término municipal de Vitoria-Gasteiz y, en la actualidad, puede considerarse suprimido de facto, al carecer de los elementos propios y esenciales de este tipo de ente local (población, organización y territorio).

Así, según los datos de población obrantes en las series publicadas en el catálogo de datos abiertos de la web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, carece de población desde el año 2003, lo cual implica la inexistencia de órganos de gobierno, al tener que estar estos constituidos por sus propios vecinos.

Y, en cuanto a su territorio, sus lindes han desaparecido y el término concejil ha sido absorbido por el crecimiento experimentado por la ciudad de Vitoria-Gasteiz. De hecho, Arriaga no aparece como una entidad menor diferenciada ni en el vigente Plan General de Ordenación Urbana ni en el anterior de 1990.

Quinto. Por su parte, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tuvo conocimiento de la titularidad, por parte del concejo de Arriaga, de una cuenta corriente con saldo, inactiva desde hace años, y de que, si no se ejecutaba la subrogación de bienes y derechos, previa disolución del concejo, el remanente de dicha cuenta bancaria pasaría a ser del Estado, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Debido a ello, dicho consistorio, interesado en regularizar la situación del concejo de Arriaga y en subrogarse en sus bienes y derechos, acordó, en Pleno de 19 de abril de 2024, solicitar a la Diputación Foral de Álava el inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.

Sexto. A la vista de dicha solicitud y de informe emitido por el Servicio de Asesoramiento Jurídico del Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio, la titular de dicho Departamento, mediante Orden Foral 398/2024, de 26 de junio, aprobó el inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga y ordenó su publicación en el BOTHA así como la remisión al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para su exposición al público con un plazo de 30 días para formular alegaciones.



Dicha publicación en BOTHA fue realizada el 10 de julio de 2024 y, tal y como consta en diligencia emitida por la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana y Transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, finalizado el plazo de exposición al público el 15 de agosto de 2024, no consta alegación alguna en relación al expediente de inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.

Séptimo. El 5 de julio de 2024 se solicitó al Servicio de Financiación Local y Gestión Administrativa informe sobre las previsiones correspondientes a la participación del Concejo de Arriaga en el Fondo Foral de Financiación de Entidades Locales.

El 16 del mismo mes, la Jefa de dicho Servicio, en respuesta a esta petición, emitió informe en el que concluye que “la disolución del Concejo de Arriaga no produce efectos económicos, en cuanto se refiere al Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales de Álava y al sistema de aseguramiento de los concejos de Álava, al no percibir participación alguna dentro del reparto del Fondo.”

Octavo. El 17 de diciembre de 2024 fue solicitado al Servicio de Presupuestos y Compromisos Institucionales el preceptivo informe de incidencia presupuestaria que ha de acompañar al proyecto de norma foral, a través del cual se aprobará la disolución del concejo de Arriaga, siendo recepcionado el 19 del mismo mes y constatando la no existencia de incidencia presupuestaria para la Diputación.

Noveno. En tal estado de tramitación, el Director de Equilibrio Territorial dispone la remisión del expediente a la Comisión Consultiva de la Administración Foral para que se emita dictamen.

Décimo. Tras requerimiento de esta Comisión, la Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico de la Dirección de Equilibrio Territorial emite, con fecha 7 de febrero de 2025, informe favorable por cumplirse los trámites exigidos por la Norma Foral de Concejos para la disolución del concejo de Arriaga.

II.-CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Competencia de la Comisión Consultiva.

Si bien la redacción originaria de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, no contemplaba la emisión de dictamen de la Comisión Consultiva en los casos de alteración, modificación o supresión de concejos, la obligatoriedad del mismo fue introducida a través de la Norma Foral 4/2006, de 27 de marzo, disponiendo su artículo único que “*en los expedientes de alteración y deslinde de términos municipales cuando afecten exclusivamente al Territorio Histórico de Alava, y en los de modificación y disolución o supresión de concejos del Territorio Histórico de Álava, se requerirá dictamen de la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Álava con carácter previo a la emisión de informe de la Diputación Foral de Álava y a la aprobación del correspondiente proyecto de norma foral*”. Y dando nueva redacción al segundo párrafo del artículo 49 de la citada Norma 11/1995, cuando al regular el supuesto de disolución a petición de la propia entidad, añade que “*en tal caso, el informe de la Diputación Foral de Álava, junto con la aprobación del correspondiente proyecto de norma foral, se emitirá previo dictamen de la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Álava*”.



Esta ampliación del ámbito material de actuación de la Comisión Consultiva conllevó asimismo la modificación de su Reglamento a través de Decreto Foral 22/2022, de Consejo de Gobierno Foral de 24 de mayo, de tal forma que la competencia de la Comisión Consultiva para emitir el presente dictamen también resulta de su artículo 3.1.i), que somete al dictamen preceptivo y no vinculante de esta Comisión los “*expedientes de alteración y deslinde de términos municipales cuando afecten exclusivamente al Territorio Histórico de Álava, y en los de modificación y disolución o supresión de Concejos del Territorio Histórico de Álava*”.

SEGUNDA. Análisis del procedimiento seguido.

I. El supuesto de disolución a dictaminar por este Órgano Consultivo es el del concejo de Arriaga, a instancia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Y lo ha de hacer con carácter previo al informe de la Diputación Foral de Álava y al correspondiente proyecto de norma foral, tal y como establece el párrafo segundo del apartado a) del artículo 49 de la Norma Foral 11/1995.

En lo que se refiere al procedimiento establecido para proceder a la supresión de un concejo en el Territorio Histórico de Álava, el artículo 49 de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos, dispone que la disolución o supresión de los mismos se llevará a efecto mediante norma foral, pudiendo iniciarse el expediente a petición de la propia entidad o a instancia del órgano expropiante, en este último caso precedido de la expropiación que da lugar al traslado de la población. Asimismo, su artículo 50 prevé que “*en el supuesto de que una vez celebradas las elecciones a juntas administrativas, en alguno de los concejos quedasen vacantes los órganos de gobierno y administración, la Diputación Foral nombrará una gestora, la cual transcurrido un año podrá instar la convocatoria de las elecciones. Si, producidas éstas o, en todo caso, en la convocatoria ordinaria siguiente, no fueran cubiertos los cargos concejiles, la Diputación Foral podrá iniciar expediente de modificación o disolución del concejo*”.

Atendiendo a lo anterior, resulta evidente que el supuesto que nos ocupa no tiene encaje en ninguna de esas tres formas de inicio del expediente de disolución. Y ello porque no hay petición de la asamblea vecinal ni de un órgano expropiante. Y tampoco se ajusta a lo dispuesto en el artículo 50 ya que dicho precepto prevé la existencia de población y de territorio así como la falta de voluntad de los vecinos de asumir los cargos concejiles. Y en el caso del concejo de Arriaga, lo único que existe es una petición del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, interesado en regularizar la situación del concejo y en subrogarse en sus bienes y derechos, instando a la Diputación alavesa a iniciar el correspondiente procedimiento para su disolución.

Al respecto conviene aclarar que, a diferencia de otras regulaciones en las que los ayuntamientos a los que pertenecen los entes locales menores tienen iniciativa para proponer su disolución (por ejemplo, Norma Foral 2/2003 de 17 marzo, reguladora de las demarcaciones municipales de Gipuzkoa; Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón), la normativa foral no prevé esa intervención municipal. Ahora bien, en principio, nada obsta a que la Diputación Foral de Álava la incoe, bien por propia iniciativa, bien a propuesta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz u otra persona, física o jurídica, cuando el concejo carezca de los elementos constitutivos previstos en el artículo 2 de la Norma Foral de Concejos: territorio, población y organización.



Así, pese a no poder subsumirse el caso del concejo de Arriaga en ninguno de los supuestos de disolución previstos en la Norma 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, su supresión se ha producido ya de facto, debido a la desaparición de sus lindes, por la absorción de su término concejil por Vitoria-Gasteiz, por la ausencia de población censada en el mismo así como de órganos de gobierno. En definitiva, el municipio de Vitoria-Gasteiz ha absorbido al ente local menor sin que éste instara en su momento su disolución formal en los términos previstos en la normativa foral, habiendo desaparecido, desde hace tiempo, los requisitos fácticos del artículo 2 de la Norma Foral de Concejos, calificados, a su vez, por el Tribunal Supremo, en su sentencia de 22 de enero de 2001, como presupuesto mínimo necesario e indispensable para la pervivencia de un ente local menor.

No obstante lo anterior, en cuanto a la disolución de los concejos, además se debe tomar en consideración lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, la cual prevé que, con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio debían presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes, estableciendo como causa de su disolución el incumplimiento de tal obligación.

Lógicamente, a la vista de lo expuesto anteriormente, el concejo de Arriaga no ha presentado sus cuentas desde antes de 2014, por lo que incurre, además, en la causa de disolución recogida en dicha Ley 24/2013, correspondiendo la competencia para acordar la misma, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, a las Instituciones Forales.

II. En lo que se refiere al procedimiento establecido para proceder a la supresión de un concejo en el Territorio Histórico de Álava, la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos, dispone en su artículo 49 que los requisitos que han de observarse cuando la disolución es, a propuesta del propio concejo, son los fijados en el artículo 47 de la misma Norma para su constitución, pero nada indica sobre fases, trámites o pasos a seguir en los restantes supuestos de supresión por lo que, atendiendo a la institución de la analogía, al existir semejanza o identidad de razón en la disolución analizada, procede atender a las pautas y requisitos del artículo 47 de la Norma Foral 11/1995.

Atendiendo a la remisión que el citado artículo 49 realiza al procedimiento de constitución, procede indicar que el artículo 47.1 dispone que *“la constitución de nuevos concejos estará sujeta al previo cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- a) *Existencia de al menos cuatro unidades foguerales.*
- b) *Petición escrita de las dos terceras partes de los vecinos en el territorio que haya de ser base de la Entidad*

En dicha solicitud se hará constar detalladamente la forma en que hasta la fecha se prestan los servicios públicos mínimos en el núcleo de población, así como la situación de las infraestructuras destinadas a tal fin. Igualmente, se incluirá la relación de bienes y medios materiales que se adscribirán, demostrándose fehacientemente la suficiencia de recursos para el sostenimiento de los servicios públicos de su competencia.



A tal efecto, la Diputación Foral podrá realizar los estudios, análisis y comprobaciones y recabar cuanta documentación estime procedente.

- c) Información pública vecinal por un periodo de treinta días.*
- d) Informe del ayuntamiento correspondiente y del concejo o Concejos afectados, que habrán de emitirlo en el plazo de treinta días, al cabo de los cuales se entenderá realizado en sentido favorable.*
- e) Informe de la Diputación Foral, quien propondrá a las Juntas Generales de Álava el Proyecto de Norma Foral correspondiente.*
- f) Publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava de la Norma Foral de constitución del nuevo Concejo.*
- g) Inscripción en el registro de Entidades Locales de Álava.*
- h) Que tengan raigambre histórica y figuren en el nomenclator de los núcleos de población, vigente en el momento de la aprobación de esta norma”.*

Antes de nada aclarar que, pese a la remisión del artículo 49 al cumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 47 para la creación de un concejo, los requisitos exigidos en este último precepto han de interpretarse y aplicarse de conformidad con la finalidad aquí perseguida, la de supresión del ente local menor sin existir petición por parte de la entidad afectada.

Por un lado, porque si se habla de disolución de un concejo que carece de población, no tiene sentido exigir los requisitos de las letras a) y b) del artículo 47.1, referidos, respectivamente, a la existencia de unidades foguerales y a petición escrita de dos terceras partes de los vecinos.

Y tampoco sería de aplicación el requisito de la letra h) del artículo 47.1 relativo a tener raigambre histórica y figurar en el nomenclátor de los núcleos de población vigente en el momento de la aprobación de la Norma de Concejos, porque lógicamente la existencia de un arraigo, de unos antecedentes históricos, es indispensable para configurar un ente local menor, pero no para disolverlo.

III. Así las cosas, fijados los parámetros a tener en cuenta para la disolución de un concejo en el Territorio Histórico de Álava, corresponde a esta Comisión Consultiva proceder a verificar la concurrencia de los mismos:

1. Información pública vecinal por un período de treinta días (artículo 47.1 c) de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos)

Mediante Orden Foral 398/2024, de 26 de junio, la Diputada de Equilibrio Territorial acuerda la incoación del expediente de disolución del concejo de Arriaga así como su notificación al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para su exposición al público con apertura del trámite de información pública, trámite que fue objeto de publicación en BOTHA núm. 77 de 10 de julio de 2024.



Con fecha 20 de agosto de 2024, la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana y Transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz emitió diligencia haciendo constar la ausencia de alegaciones en relación al expediente de solicitud de inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.

- Informe del ayuntamiento correspondiente y del concejo o concejos afectados (artículo 47.1 d) de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos)

Con fecha 17 de mayo de 2024, la técnica del Departamento de Espacio Público y Barrios emitió informe indicando que, tras las oportunas indagaciones sobre bienes, derechos, obligaciones y cargas a nombre del concejo de Arriaga, únicamente consta la existencia de una cuenta corriente en la entidad Kutxabank.

Por razones obvias, no existe informe del concejo afectado.

- Informe de la Diputación Foral (artículo 47.1 e) de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos)

Forma parte del expediente informe de 7 de febrero de 2025 suscrito por la Jefa del Servicio de Asesoramiento Jurídico favorable a la disolución por cumplirse los trámites exigidos por la Norma Foral de Concejos para su disolución. Todo ello sin perjuicio de la documentación que ha de acompañar al proyecto de norma foral que, en su momento, se remita a las Juntas Generales de Álava.

- Se ha solicitado dictamen a esta Comisión Consultiva, como órgano superior consultivo de la Administración Foral.

Una vez emitido dicho dictamen, la Diputación propondrá a la Cámara Foral el proyecto de norma foral de disolución del Concejo de Arriaga, deberá publicarse la correspondiente norma foral y comunicar la supresión del ente al Registro de Entidades Locales de Álava.

De lo expuesto se desprende que en el caso sometido a dictamen concurre el cumplimiento de los trámites previstos en la normativa foral de concejos del Territorio Histórico de Álava. Consta en el expediente la Orden Foral 398/2024, de 26 de junio, de la Diputada de Equilibrio Territorial así como su publicación en BOTHA, con apertura de fase de exposición pública.

Tampoco resulta aplicable a este expediente la caducidad del procedimiento, ya que, tal y como estableció el Consejo de Estado, entre otros, en su dictamen 442/2017, de 29 de junio, no existen particulares sobre los que pudiera producir efectos desfavorables.

IV. Por último, respecto a los bienes, derechos y obligaciones de Arriaga, a diferencia de otras normativas autonómicas, la Norma Foral de Concejos no prevé expresamente que el ayuntamiento del que dependa el concejo disuelto quede subrogado en todos sus derechos y obligaciones, pero así lo dan por supuesto tanto el Servicio de Asesoramiento Jurídico en su informe de 11 de octubre de 2023 como el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en su acuerdo de pleno celebrado el día 19 de abril de 2024 al considerar que al venir motivada la



disolución del concejo de Arriaga *“por su absorción por el núcleo urbano de Vitoria-Gasteiz, es precisamente el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz quien tiene que suceder al Concejo de Arriaga en la titularidad de cuantos bienes, derechos y obligaciones pudieran corresponderle al mismo”*.

Aparte del informe sobre bienes, derechos, cargas y obligaciones emitido por personal técnico de dicho Ayuntamiento el 17 de mayo, el expediente remitido a esta Comisión refleja una subsanación del citado informe para reflejar que en su Departamento de Espacio Público y Barrios se encuentran depositados el Libro de Actas y el Mayor de Cuentas del concejo de Arriaga. Asimismo indica no tener constancia de la existencia de documentación ni de inventario de bienes.

Este proceder responde a lo previsto en el 51 y siguientes de la Norma Foral de Concejos que indican que el proyecto de norma foral de disolución o supresión de concejos preverá, en su caso, el régimen de sucesión de la antigua entidad, esto es, se refiere al proyecto normativo que se tramitará tras este dictamen y que, por tanto, tal y como resulta del artículo 49 a) de la Norma 11/1995, no es objeto de análisis por parte de esta Comisión.

CONCLUSIONES

Única. La propuesta de disolución del concejo de Arriaga remitida a esta Comisión se adecúa al ordenamiento jurídico.

Se recuerda que toda resolución mediante la que se apruebe un acto o disposición que haya sido sometido a la consideración previa de la Comisión Consultiva deberá expresar esta circunstancia así como si se acuerda conforme a las conclusiones del dictamen emitido o separándose del mismo.

En Vitoria-Gasteiz

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN CONSULTIVA
DE LA ADMINISTRACIÓN FORAL DE ÁLAVA