



Servicio de Asesoramiento Jurídico
Expte: EELLTH-2023/00006

INFORME

Sobre el Anteproyecto de disolución del concejo de Arriaga a petición del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 10 de mayo de 2024 tuvo entrada en el registro electrónico de la Dirección de Equilibrio Territorial una solicitud de inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga, adoptada mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en la sesión ordinaria celebrada el 19 de abril de 2024. Posteriormente, con fecha 20 de mayo, se completó la petición con el envío de un informe donde constaba la relación de bienes, derechos y obligaciones de la entidad de los que tenía conocimiento el propio ayuntamiento y, con fecha 29 de mayo, se adjuntó una relación de los fondos documentales y los archivos administrativos.

El concejo de Arriaga es una entidad local menor territorial perteneciente al municipio de Vitoria-Gasteiz. Como entidad territorial, y de conformidad con el artículo 2.1 de la Norma Foral 11/1995, de 20 de marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, los elementos que la configuran y la definen son el territorio, la población y la organización. A pesar de ello, Arriaga carece en la actualidad de esos elementos esenciales, constitutivos y determinantes.

En concreto, el último año en el que constaron vecinos empadronados fue en 2002, hace más de veinte años, con una única persona inscrita. La inexistencia de vecinos implica, a su vez, la inexistencia de órganos de gobierno y administración; toda vez que la Junta Administrativa, como órgano de administración del concejo, deben constituirse, al menos, tres personas, elegidas por los vecinos mayores de edad mediante sufragio universal, libre, directo y secreto, tal y como prescribe el artículo 2.1 de la Norma Foral de 30 de julio de 1984 de elección de regidores y vocales de los concejos del Territorio Histórico de Álava. Desde hace décadas carece de organización: ni existe Asamblea vecinal ni Junta Administrativa ni regidor-presidente. En cuanto a su territorio, la realidad es que el término concejil se encuentra diluido y anexionado a la ciudad de Vitoria-Gasteiz, fruto de la expansión que ha experimentado la capital alavesa en las últimas décadas.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha tenido conocimiento de que el concejo de Arriaga es titular de una cuenta corriente con saldo que permanece inactiva desde hace años y que, si no se ejecuta la subrogación de bienes y derechos, previa la disolución jurídica del concejo, ese dinero pasará a ser propiedad del Estado, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La Norma Foral de Concejos contempla tres formas de iniciación del procedimiento de supresión de los concejos alaveses: dos ordinarias (art. 49), que obligan a Diputación a incoar el proceso de disolución, y otra excepcional (art. 50), de oficio, acotada temporalmente y de carácter potestativo. El caso del



concejo de Arriaga no puede subsumirse en ninguno de estos supuestos. Su supresión se ha producido ya de facto, debido a la desaparición de sus lindes y a la absorción de su término concejil por el crecimiento experimentado por la ciudad, que lo ha integrado como parte de un barrio ya consolidado. La capital ha absorbido a la entidad menor, pero no se ha instado su disolución formalmente como entidad jurídica diferenciada.

El Ayuntamiento, como administración pública interesada en regularizar la situación del concejo de Arriaga y que ha manifestado su intención de subrogarse en sus bienes y derechos, está legitimado para instar a Diputación el inicio del procedimiento de disolución del concejo. Como se ha adelantado, la Norma Foral de Concejos no contempla este supuesto concreto (supresión de una entidad tras la desaparición de todos sus elementos esenciales —territorio, población y organización—). Sin embargo, es público y notorio que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se ha postulado como sucesor de esa entidad territorial y que, como tal, ostenta un interés legítimo.

A la vista de lo expuesto, procede iniciar el procedimiento de disolución del concejo de Arriaga, que deberá seguir los pasos fijados en el artículo 47 de la Norma Foral de Concejos, en relación con el primer inciso del artículo 49, adaptado a su peculiar situación.

Por ello, se dictó la 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. (BOTH 77, de 10 de julio de 2024).

En dicha resolución se dispuso que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz debería proceder a la exposición pública de dicha orden foral con apertura del plazo de 30 días para posibles alegaciones, resultando que mediante comunicación remitida el 20 de agosto por la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento, se notificó que transcurrido el plazo de alegaciones, no se había efectuado ninguna.

Dado que en la relación de bienes y derechos del concejo remitida por el ayuntamiento constaba una cuenta abierta en la entidad Kutxabank, desde la Dirección de Equilibrio Territorial se remitió oficio a esta entidad solicitando certificación de las cuentas obrantes en dicha entidad a nombre del concejo, así como su saldo. La entidad financiera remitió comunicación de 24 de julio en la que se certificaba el número de cuenta del que es titular el concejo de Arriaga, así como el saldo obrante en dicha cuenta.

El 5 de julio de 2024 se solicitó al Servicio de Financiación Local el informe al que hace alusión el artículo 13.2 de la Norma Foral 19/1997, reguladora del Fondo Foral de Financiación de las Entidades Locales, informe que fue emitido el 16 del mismo mes, en el que se concluye que la disolución del concejo de Arriaga no conlleva efectos económicos respecto a dicho el fondo foral y al sistema de aseguramiento de los concejos, dado que Arriaga no percibe participación alguna en el reparto del fondo.

El 17 de diciembre de 2024, desde este Servicio se solicitó al de Presupuestos y Compromisos Institucionales el correspondiente informe de incidencia presupuestaria del proyecto de norma foral de disolución, resultando que el 19 del mismo mes se recibió dicho informe en el que se constata que el proyecto no tiene incidencia presupuestaria para la Diputación.

Completados todos estos trámites, y recabados y obtenidos los informes preceptivos indicados, por el Servicio de Asesoramiento Jurídico se ha elaborado el borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de aprobación, en su caso, del proyecto de disolución del concejo de Arriaga, que obra en el expediente, y en el que se propone la disolución del concejo de Arriaga, y la sucesión del Ayuntamiento de Vitoria- Gasteiz en todos sus bienes, derechos y obligaciones.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Normativa aplicable en la disolución de los concejos del Territorio Histórico de Álava.

La disolución o supresión de los concejos se regula en el Capítulo III del Título VIII de la Norma Foral 11/1995, de 20 marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava, en estos términos:

“Artículo 49

La disolución o supresión de los Concejos se llevará a efecto mediante Norma Foral. El expediente de disolución o supresión del Concejo podrá ser iniciado:

a) A petición de la propia entidad, mediante la observancia de los requisitos señalados en la presente Norma Foral para la constitución de los Concejos. 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.

b) A instancia del órgano expropiante, cuando se haya procedido a la expropiación que dé lugar al traslado de la población, conforme a su normativa específica.

Artículo 50

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 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.

Artículo 51

Los Proyectos de Norma Foral, de disolución o supresión de Concejos preverá, en su caso, el régimen de sucesión de la antigua entidad.

Los fondos documentales y bibliográficos, así como los archivos administrativos, en los casos de disolución que no dé lugar a nueva entidad diferenciada, pasará a la custodia del Territorio Histórico. El personal dependiente de la disuelta entidad quedará en la situación legal que le corresponda en el momento de la efectividad de la disolución.

Artículo 52

La Entidad que suceda al Concejo disuelto establecerá, respecto de los bienes y derechos que reciba, una Ordenanza específica que respete los derechos de los vecinos del núcleo de población del Concejo disuelto en los bienes y derechos transmitidos.

Mientras se conserven estos derechos, la entidad sucesora, y en cuanto sea posible, conservará en su totalidad los bienes de cualquier naturaleza que le hayan sido transmitidas, para el caso de que, de constituirse nuevo Concejo, éste recuperare aquéllas.

En los casos en que, por desaparición de la población de un Concejo, no se tramitase el expediente recogido en el artículo 49, la Diputación Foral de Álava se encargará de la conservación y gestión de los bienes hasta que el Concejo vuelva a constituirse.



En los casos regulados en el párrafo anterior, la Diputación Foral de Álava vigilará durante 6 años, contados desde que sean reintegrados al Concejo reconstituido, para que el destino de los bienes se ajuste al uso para el que se conservaron”.

SEGUNDO. Inicio del procedimiento mediante Orden Foral, a petición de la Asamblea vecinal o de órganos expropiantes o, excepcionalmente, de oficio: supuestos contemplados en la Norma Foral de Concejos.

El hecho de que la disolución de un concejo se materialice en una Norma Foral conlleva la previa tramitación de un anteproyecto de Norma Foral en el departamento competente en la materia. El artículo 24.4 de la NFGORJ atribuye a los diputados forales “*proponer al Consejo de Gobierno Foral la aprobación de proyectos de norma foral sobre materias de su departamento*”. Por tanto, el órgano competente para iniciar la tramitación es la diputada de Equilibrio Territorial y de Ordenación del Territorio, que adoptará el acuerdo de inicio mediante una Orden Foral.

En este punto, debe recordarse que Diputación cuenta con una disposición propia que regula la elaboración de los anteproyectos de Norma Foral y otras disposiciones de carácter general: el DF 6/2023. Sin embargo, esta normativa excluye expresamente de su ámbito de aplicación a aquellos actos administrativos que, con independencia de la forma que adopten, se agoten en una sola aplicación y la disolución de un concejo, a pesar de adoptarse en una Norma Foral, agota sus efectos con su mera aprobación y su ejecución. El DF 6/2023, por tanto, no rige en esta tramitación.

El órgano competente para dictar el acuerdo de inicio puede incoar el expediente a petición de otros órganos o de oficio. En concreto, la normativa establece tres formas de iniciación del procedimiento: dos ordinarias, que obligan a Diputación a incoar el proceso de disolución, y otra excepcional, de oficio, acotada temporalmente y de carácter potestativo.

En las dos primeras, la voluntad de disolución parte de otras entidades u otros órganos. En el primer caso, el más habitual, lo solicita la propia entidad local (art. 49.a), que debe adaptar a la finalidad (la supresión) los requisitos exigidos para la constitución de un nuevo concejo enumerados en el artículo 47 de la Norma Foral 11/1995. A saber:

“Artículo 47

1.- 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 nomenclátor de los núcleos de población, vigente en el momento de la aprobación de esta norma”.*

Los requisitos extrapolables a la disolución serían los siguientes: petición por mayoría de dos tercios de la Asamblea vecinal (como órgano supremo que refleja la voluntad vecinal) con detalle de los bienes, derechos, obligaciones y cargas de su titularidad y los servicios prestados hasta ese momento a su población (47.1.b); información pública vecinal por un periodo de treinta días (47.1.c); informe del Ayuntamiento del municipio en el que está integrada la entidad (47.1.d); informe de Diputación Foral (47.1.e); publicación de la Norma Foral de disolución del concejo en el BOTHA (47.1.f) y solicitud de cancelación de la inscripción en el registro de Entidades Locales de Álava (47.1.g). Todo ello sin perjuicio de otros trámites adicionales que se especifican en el fundamento cuarto.

La segunda opción (art. 49.b) parte del órgano expropiante en el caso de que se haya producido un traslado de población. Este supuesto (residual actualmente) aparece regulado en los artículos 86 y siguientes de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa y tenía su razón de ser, por ejemplo, en la ejecución de determinadas obras públicas, como embalses o pantanos.

La última posibilidad (art. 50), de carácter extraordinario y potestativo, es la facultad que la Norma Foral de Concejos atribuye a Diputación para acordar de oficio la disolución cuando, una vez celebradas las elecciones concejiles, no se hayan cubierto los cargos en un máximo de dos convocatorias electorales consecutivas (art. 51). La normativa delimita el ámbito temporal de actuación y la presenta como mera facultad (“podrá iniciar”), debido a la transcendencia de los efectos jurídicos de esa decisión. En este supuesto sí existe una población y sí existe un territorio; lo que no existe es la voluntad de los vecinos de asumir los cargos concejiles. Esta situación difiere de la desaparición circunstancial de la población en un término concejil determinado (art. 52), en cuyo caso la NFC solamente prevé que Diputación custodie interinamente sus bienes y derechos, sin poder arrogarse la potestad de suprimir de oficio el concejo.

TERCERO. El caso del concejo de Arriaga: inexistencia de población, de organización y de territorio. Solicitud de inicio a petición de la entidad territorial sucesora, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Singularidades de la tramitación.

El caso del concejo de Arriaga no puede subsumirse en ninguno de los supuestos regulados en la NFC. Su supresión se ha producido ya *de facto*, debido a la desaparición de sus lindes y a la absorción de su término concejil por el crecimiento experimentado por Vitoria-Gasteiz. El concejo carece de población



desde el año 2003; carece de Asamblea vecinal y de Junta Administrativa desde años antes; y, aparentemente, carece de un territorio delimitado por unos “*hitos, mojones, brechas y elementos delimitadores análogos (...) verificados periódicamente en la forma acostumbrada*” (art. 2.2 NFC). Se ha integrado en la ciudad de Vitoria-Gasteiz como parte de un barrio ya consolidado. La capital ha absorbido a la entidad menor, pero no ha instado su disolución formalmente como entidad jurídica diferenciada. De hecho, su situación irregular es previa a la entrada en vigor de la NFC (BOTH A nº 38, de 31/03/1995).

El Ayuntamiento, como administración pública interesada en regularizar la situación del concejo de Arriaga y en subrogarse en sus bienes y derechos, está legitimado para instar a Diputación el inicio del procedimiento de disolución del concejo. Como se ha adelantado, la NFC no contempla este supuesto concreto (supresión de una entidad local menor tras la desaparición de todos sus elementos esenciales —territorio, población y organización—). Sin embargo, es público y notorio que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se ha postulado como sucesor de esa entidad territorial y que, como tal, ostenta un interés legítimo.

CUARTO. Tramitación del procedimiento de disolución una vez instada la iniciación.

El Departamento de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio de Diputación ha asumido la tramitación del expediente, siguiendo el procedimiento:

- 1) Acuerdo motivado del órgano competente del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para solicitar a Diputación el inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.
- 2) Entrada de la solicitud de disolución por la sede electrónica de Diputación Foral de Álava, en cumplimiento del art. 3.2 de la Ley 40/2015 (“*las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos (...)*”). La petición debe ir acompañada de una relación detallada de los bienes, derechos, obligaciones y cargas de la entidad local menor.
- 3) Aprobación de la Orden Foral del diputado de Equilibrio Territorial y Ordenación del Territorio de inicio del procedimiento de disolución del concejo de Arriaga.
- 4) Publicación en el BOTH A de la Orden Foral de inicio con apertura de un plazo de treinta días para presentar alegaciones y notificación de la Orden Foral de inicio de disolución al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para su exposición al público con apertura de un plazo de treinta días de información pública.
- 5) Resolución, en su caso, de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública
- 6) Remisión a Diputación de un certificado del Ayuntamiento donde quede constancia de que se ha cumplido con el periodo de información pública, de la presentación o no de alegaciones y, en su caso, del contenido de su contestación.
- 7) Informe del Servicio de Asesoramiento Jurídico del Departamento de Equilibrio Territorial y de Ordenación del Territorio redacción del Proyecto de la Norma Foral de disolución. Solicitud, en su caso, de informes complementarios.
- 8) Envío del expediente completo a la Comisión Consultiva de Diputación Foral de Álava para la emisión de dictamen preceptivo exigido por el art. 3.1.i del DF 40/1999.



- 9) Aprobación del proyecto de Norma Foral por el Consejo de Gobierno Foral y envío a las Juntas Generales de Álava.
- 10) Aprobación de la Norma Foral de disolución de las Juntas Generales de Álava.
- 11) Publicación en el BOTHA.
- 12) Inscripción de la baja del concejo de Arriaga en los registros de entidades locales.

Finalmente, indicar que la tramitación del Proyecto de Norma Foral de disolución de un concejo puede subsumirse en uno de los supuestos exentos de los trámites contemplados en el Decreto Foral 6/2023, del Consejo de Gobierno Foral de 28 de febrero, que aprueba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de Diputación Foral de Álava. Por un lado, el artículo 1.2 señala que las disposiciones que tengan establecido un procedimiento de elaboración específico se elaborarán conforme a éste, sin perjuicio de la aplicación supletoria de lo establecido en este decreto. Por otro, el artículo 2.2 matiza que quedan fuera del ámbito de aplicación del Decreto Foral los actos administrativos que se agoten con una sola aplicación, aunque emanen de los mismos órganos y revistan la misma forma que las disposiciones de carácter general.

La disolución de un concejo es una resolución que se agota con su entrada en vigor. La legalidad vigente exige que adopte la forma de Norma Foral, con la consiguiente aprobación por las Juntas Generales de Álava, órgano máximo de representación y participación popular del Territorio Histórico, pero es un mero requisito formal. Esta disposición, por tanto, no debe someterse a las prescripciones del Decreto Foral 6/2023.

Por el contrario, su contenido sí debe ser objeto de dictamen por la Comisión Consultiva, de conformidad con el artículo 3.1.i) del Decreto Foral 40/1999, del Consejo de Diputados de 30 de marzo, que crea la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Álava, aprobando su Reglamento Orgánico en la nueva redacción dada por el Decreto Foral 22/2022 del Consejo de Gobierno Foral de 24 de mayo.

La Comisión Consultiva ha emitido el referido dictamen el 31 de marzo, de 2025, en el que concluye que la propuesta de disolución del Concejo de Arriaga se adecúa al ordenamiento jurídico.

Igualmente, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 41.3 de la Norma Foral 10/2023, de gobierno, organización y régimen jurídico de la Diputación Foral de Álava, los proyectos de norma foral deberán presentarse ante el Consejo de Gobierno Foral acompañados de, entre otros, un informe en el que se haga constar si los proyectos suponen o no gravamen presupuestario, informe que obra en el expediente.

CONCLUSIÓN

En el expediente ha quedado acreditada la voluntad del Ayuntamiento al que pertenece el concejo de disolverlo y sucederle en sus bienes, derechos y obligaciones, acuerdo que fue aprobado por unanimidad por el Pleno municipal, y ello motivado en que ha tenido conocimiento de la existencia de una cuenta corriente con saldo en Kutxabank que permanece inactiva desde hace años, dado que el concejo de Arriaga carece de los elementos esenciales y constitutivos de una entidad local, por lo que dicho saldo pasaría a ser propiedad del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.



Queda constancia del cumplimiento de los trámites exigidos por la Norma Foral de Concejos para tramitar la disolución.

El expediente ha sido objeto de dictamen por la Comisión Consultiva de la Diputación Foral de Álava, que emitió el 31 de marzo de 2025 informe favorable, el cual obra en el expediente.

Recabados los informes preceptivos, procede, por tanto, enviar el anteproyecto de Norma Foral de disolución del Concejo de Arriaga al Consejo de Gobierno Foral para su aprobación, en su caso, y posterior elevación del Proyecto a las Juntas Generales.

En Vitoria-Gasteiz a 2 de abril de 2025