



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Datos previos a la petición de segregación

1. El 5 de mayo de 1989 un grupo de vecinos del término municipal de Cartagena constituyeron la "Asociación para el estudio y gestión de nuevas alternativas administrativas de la zona Mar Menor Sur", logrando su inscripción bajo el número 2.512 en el Registro regional de Asociaciones. A tenor de sus Estatutos (folios 2 al 6 del expediente) el ámbito territorial de la Asociación sería el de la zona Sur del Mar Menor "incluyéndose las pedanías (sic) del Rincón de San Ginés, Beal, Algar, Lentiscar y zona de influencia de la Puebla"; y sus fines, el "realizar todas aquellas actuaciones que conduzcan a obtener un estudio socioeconómico de la zona como base para estudiar y decidir posteriormente las posibles alternativas más convenientes para esta zona, así como gestionar esta nueva forma administrativa".
2. El 21 de marzo de 1990 dicha Asociación convino con el Departamento de Sociología e Historia Económica de la Universidad de Murcia, la elaboración de un "Estudio Sociológico de Análisis Socioeconómico de la Zona Mar Menor-Sur", cuyo costo en parte fué financiado por la Comunidad Autónoma. El área territorial contemplada en el trabajo (folios 30 al 512) comprende las Diputaciones de Lentiscar, El Algar, El Beal y, también, la del Rincón de San Ginés.
3. La citada Asociación, representada por D. A. S. A., otorgó el 5 de diciembre de 1994 escritura pública de requerimiento y apoderamiento mediante la cual 2.702 personas comparecieron, como residentes en el término municipal de Cartagena, para manifestar su deseo de solicitar la segregación del núcleo vecinal en que residían, apoderando al representante de la misma Asociación para cuanto precisaren los asuntos derivados de tal solicitud, según consta en las diligencias incorporadas a dicho instrumento público (folios 1.167 a 1.293). Asimismo -y sin que conste la fecha de su expedición- obran en el expediente (folios 1.295 a 1.381) las declaraciones formalizadas en documento privado de otras 432 personas que, como interesadas, prestan su consentimiento y conformidad a la solicitud de segregación "de determinado territorio del Ayuntamiento de Cartagena y sin perjuicio de su posible ulterior ratificación ante fedatario público o autoridad administrativa si fuere preciso".
4. Con fecha 23 de junio de 1995 la Asociación interesó de la Intervención Municipal de Cartagena certificación de determinados datos económicos (folios 1.336 a 1.342).
5. Con fecha 2 de abril de 1996 se expide certificación de la Secretaría General del Ayuntamiento de Cartagena respecto al Padrón Municipal de Habitantes en su resumen numérico al 1 de enero de 1995, con expresión de los habitantes de derecho, entre otros, de los núcleos de El Algar, Las Lomas, Los Rizos, Los Ruices y Los Urrutias, correspondientes a la Diputación de El Algar; de El Carmolí, Los Castillejos, Los Beatos, La Puebla, Punta Brava, Los Roses, Los Rosiques y Lo Tacón, correspondientes a la Diputación del Lentiscar; y de El Beal, correspondiente a la Diputación del Beal, sumando la población de derecho de los concretos núcleos expresados un total de 6.567 (folios 632 al 650).

Y en la misma fecha se reunió la Junta Gestora Ejecutiva de la Asociación en la que se aprobó, como nombre del nuevo municipio a crear, el de "Algar del Mar Menor", siendo su capitalidad la del núcleo de El Algar, dotando a la Puebla de una Oficina administrativa por ser el pueblo más lejano de la sede del nuevo Ayuntamiento (folio 1.385).

6. Con fecha 2 de julio de 1996 la referida Asociación obtiene el informe topográfico y planos que obran unidos a las actuaciones (folios 513 al 532), determinando el límite del territorio a segregarse mediante un polígono cuyo perímetro sobre el terreno queda marcado con los mojones números 1 al 31, cerrando este último con el primero mediante la línea de mojones de la zona marítima terrestre.

SEGUNDO.- La solicitud de segregación

1. La Asociación expresada presentó ante el Ayuntamiento de Cartagena, en 24 de julio de 1996, la solicitud (folios 1.933 a 1.945) promoviendo la iniciación y tramitación del expediente de segregación de una zona del territorio municipal ubicada al Oeste del Mar Menor, limitada al Norte por los términos municipales de Torre Pacheco y Los Alcázares; al Sur, Sureste y Oeste por el término municipal de Cartagena y al Este con el Mar Menor.

Concretamente, dicha zona territorial comprendería las Diputaciones de Lentiscar (incluyendo los núcleos de La Puebla, Los Beatos, El Carmolí y Punta Brava, con sus correspondientes caseríos y diseminados); de El Algar (incluyendo los núcleos de Los Urrutias, La Loma y El Algar, con sus correspondientes diseminados), y parte de la Diputación de El Beal (núcleo de El Beal). La denominación del nuevo municipio sería "El Algar del Mar Menor"; la superficie de su término, 86.773.436 metros cuadrados; su capitalidad, el núcleo de El Algar, distante de Cartagena unos 12 kilómetros, aproximadamente, en su itinerario de recorrido más corto, y el perímetro de tal superficie queda delimitado por la línea de mojones descrita en el informe topográfico ya referido.

2. Se alude en la solicitud a los antecedentes históricos de la pretendida segregación, ya que el primer Ayuntamiento de El Algar se creó en 1821, desapareció en 1823, reapareció en 1836, volviendo luego a desaparecer, conociéndose como intentos de su restablecimiento los ocurridos en 1873, 1936 y 1939, hasta el más reciente de 1989, con la constitución de la Asociación promotora del expediente.

3. Respecto a los núcleos de población el citado escrito inicial argumenta que en la zona en cuestión, resalta la situación primada del El Algar, con una ubicación centrada y equidistante del resto de núcleos, cuyos habitantes así conseguirían una mejor redistribución y mayor número de servicios y equipamiento, evitarían desplazamientos innecesarios al actual centro de Cartagena y las deficiencias en la prestación de servicios que destacan en los distintos ámbitos, que han de suplir con el esfuerzo y protagonismo del vecindario ante la desatención de aquel Ayuntamiento.

4. Se argumenta, asimismo, la existencia de voluntad popular suficiente para la segregación pretendida, ya que las firmas a tal fin recogidas, ante Notario y privadamente, suponen un total de 3.021, entendiéndose que se da la necesaria mayoría respecto a un censo de 6.547 vecinos mayores y menores de edad.

5. En orden a los extremos de la suficiencia y solvencia económicas, tanto para el municipio matriz como para el resultante de la segregación, se acompaña a la solicitud un informe económico a tales efectos, al igual que un anexo comprensivo del proyecto de división de bienes y de bases para resolución de posibles conflictos.

6. Tras aportar los 241 documentos que relaciona (que suponen un total de 1.931 folios), con cita de los fundamentos jurídicos que estimaron procedentes, concluye suplicando al Ayuntamiento de Cartagena la admisión de la solicitud y documentación que acompañan para

segregar del término municipal de Cartagena el núcleo o zona territorial integrada por los núcleos de población de Los Urrutias, El Carmolí, El Algar, La Puebla y El Beal sus diseminados y zonas de influencia (olvidan a Los Beatos), para la constitución del nuevo municipio de "El Algar del Mar Menor" conforme a los trámites que también especifican. Mediante otrosíes solicitan la expedición de las certificaciones ya interesadas y aun no expedidas por los Sres. Secretario e Interventor Municipales, el conferimiento del trámite de audiencia y la unión al expediente de la concreta documentación aportada.

7. La misma expedición de las certificaciones aludidas volverá a interesarlas tanto a través de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma en fecha 14 de agosto de 1996, como directamente del Ayuntamiento de Cartagena en fecha 23 de agosto de igual año (folios 2.013 a 2.070).

TERCERO.- La tramitación ante el Ayuntamiento de Cartagena

1. Dicho Ayuntamiento de Cartagena dió un plazo -que luego prorrogó- para que los firmantes de las declaraciones formalizadas en documento privado y aludidas a los folios 1.295 a 1.381, legalizaran sus firmas ante el Secretario municipal, extremo que fué contradicho y no correspondido por la Asociación promotora, la que volvió a reiterar su petición de expedición de certificaciones de datos de población y económicos (folios 2.000 a 2.012).

2. La Asociación promotora aportó en los días 18 de octubre y 6 de noviembre de 1996 tres escrituras públicas de fechas 11, 17 y 31 de octubre de dicho año, acreditativas de que 238, 48 y 45 residentes comparecían para solicitar la segregación del núcleo vecinal en que residían, y apoderaban a la Asociación para cuanto pudiera precisar en relación con dicho propósito (folios 1.453 al 1.499).

3. Por Decreto de la Alcaldía de Cartagena, de 25 de noviembre de 1996, se dispuso la información pública del expediente de segregación, por plazo de 30 días hábiles en el Tablón municipal de anuncios y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, cumplimentándose lo primero según consta al folio 1999 del expediente, y lo segundo por la inserción en el BORM correspondiente al día 4 de diciembre de 1997 (folio 1.958). Dentro de dicho plazo, y justamente el último día hábil de la información pública -14 de enero de 1997-, fueron presentados diversos escritos de apoyo a la segregación (folios 1.512 al 1.931), y nueva escritura notarial, de fecha 24 de diciembre de 1996, acreditativa de las comparecencias de 61 residentes que también solicitan la segregación del núcleo vecinal en que residen y apoderan a la Asociación a los expresados fines (folios 1.500 al 1.511).

4. Por nuevos escritos de la Asociación, aportados el 20 de enero de 1997, se interesó del Ayuntamiento de Cartagena la expedición de certificación de empadronamiento de las 58 personas que relacionaba, por haber alcanzado la mayoría de edad después de presentado el escrito de iniciación de la segregación, así como que se uniera a dicho expediente la documentación que aportaban relativa a la Asociación de Vecinos de El Algar (Folios 2.071 al 2.182).

5. A los folios 2.183 al 2.229 del expediente obran los informes emitidos por la Secretaría General del Ayuntamiento, de fecha 15 de enero de 1997, y por los Servicios Jurídicos Consistoriales, Unidad de Patrimonio, Concejalía de Descentralización y Participación Ciudadana, Area Municipal de Urbanismo, Inspección de la Policía Local y la Intervención del mismo Ayuntamiento. En los folios 2.230 al 2.241 se hallan las certificaciones relativas al Inventario de Bienes y Derechos Municipales y al Padrón Municipal de Habitantes renovado al 1 de mayo de 1996, expedida por el Secretario General el 17 de noviembre de 1995 (sic), deslizándose el error material en cuanto al año ya que debe ser 1996.

6. La Comisión de Hacienda del Ayuntamiento de Cartagena, en su sesión de 22 de enero de 1997 (folios 2.242 al 2.249), acogió la propuesta formulada por el Concejal Delegado de Interior y Promoción Económica y acordó dictaminar desfavorablemente la alteración del término municipal promovida, proponiéndolo así al Pleno del Ayuntamiento.

Tal dictamen desfavorable a la pretendida segregación -con omisión del preceptivo trámite de audiencia solicitado-, fué aprobado por el Pleno Municipal en la sesión extraordinaria y urgente celebrada el 24 de enero de 1997 (folios 2.250 al 2.269), de cuyo acuerdo tuvo conocimiento la Asociación promotora por haber interesado certificación del mismo.

CUARTO.- La tramitación ante la Comunidad Autónoma

1. El Ayuntamiento de Cartagena remitió el expediente a la Consejería de Presidencia en fecha 30 de enero de 1997 (folio 1.932), y por escrito presentado el 11 de abril de 1997 ante la Dirección General de Administración Local, la Asociación promotora alegó lo procedente e interesó la retroacción del procedimiento a la fase previa a la adopción del acuerdo municipal desfavorable a la pretendida segregación o, alternativamente, la obtención y entrega de las interesadas certificaciones municipales sobre datos económicos y de población, aún no expedidas (folio 2.270 al 2.275), lo que reiteró por nuevo escrito presentado el 10 de junio de 1997 (folios 2.280 al 2.286), al que añadió la petición de interesar certificación municipal de empadronamiento de las personas que consignaba en dicho escrito y relacionaba en documento aparte.

2. Por el indicado Centro Directivo se interesaron informes de las Secretarías Generales de las Consejerías de Sanidad y Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y Política Territorial y Obras Públicas; de la Dirección General de Juventud y Deportes y de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia (folios 2.287 al 2.292), informes que fueron evacuados (folios 2.292, 2.303, 2.305).

3. A propuesta del Consejero de Presidencia el Consejo de Gobierno, por su acuerdo de 11 de julio de 1997, amplió el plazo para la resolución del expediente por un período de seis meses, contados a partir del 4 de agosto de 1997 (folio 2.319).

4. La misma Dirección General de Administración Local interesó del Ayuntamiento de Cartagena la expedición de certificación de empadronamiento de los figurados en el escrito presentado por la Asociación y de los planos y superficies de las Diputaciones de El Algar, Lentiscar y Beal (folios 2.326 y 2.332), lo que se cumplimentó del modo que figura y obra a los folios 2.327 al 2.331 y 2.333 al 2.338.

5. A los folios 2.340 al 2.347 obran unidos los informes emitidos y planos confeccionados por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, sobre los aspectos territorial, urbanístico y de infraestructura viaria de la pretendida segregación.

6. Del expediente tramitado se dió audiencia al Ayuntamiento de Cartagena y a la Asociación promotora, y solicitada por esta última la ampliación de plazo se accedió a ello (folios 2.623 y 2.624).

7. La Dirección General de Administración Local informó desfavorablemente tanto el proyecto de segregación (folios 2.352 al 2.524), como la documentación económico-financiera relativa a tal segregación (folios 2.525 al 2.622).

8. Con fecha 26 de enero de 1998 la Asociación promotora formuló sus alegaciones suplicando de la Comunidad Autónoma la retroacción del expediente a la fase previa a la adopción del acuerdo municipal; como segunda alternativa interesaba la retroacción al inicio de la fase

procedimental ante la Comunidad Autónoma, con entrega de la documentación de procedencia municipal que aún no había expedido el Ayuntamiento; y como última alternativa se dictara Decreto accediendo a la segregación solicitada (folios 2.627 al 2.657).

De la documentación resaltan:

- Los acuerdos del Ayuntamiento de Cartagena, de 12 de junio y 15 de noviembre de 1996, aprobando el Reglamento de Juntas Vecinales Municipales (folios 2.658 al 2.687).
- Las escrituras públicas notariales, de 16 y 22 de enero de 1998, sobre comparecencia de 26 y 35 residentes solicitando la segregación de los núcleos en que residen y apoderando a la Asociación a tales fines (folios 2.688 al 2.704).
- Las certificaciones del Padrón de Habitantes, renovado al 1 de mayo de 1996, sobre inscripción de cuatro residentes extranjeros en el núcleo de El Carmolí (folios 2.708 al 2.711).

9. Con igual fecha la Asociación promotora manifiesta al mismo Centro Directivo matizaciones en relación a la certificación municipal de empadronamiento obrante a los folios 2.231 al 2.241, a los fines de que los concretos residentes que cita, de los núcleos de El Beal y La Puebla, puedan ser computados en la constatación de la voluntad popular para la segregación (folios 2.719 al 2.726).

10. La Dirección General de Administración Local informa desfavorablemente las alegaciones de la Asociación promotora (folios 2.727 al 2.732), y reitera la propuesta de resolución denegatoria de la segregación pretendida (folios 2.735 al 2.746), propuesta que es informada favorablemente por la Dirección de los Servicios Jurídicos (folios 2.749 al 2.781).

Y tras unir al expediente la certificación del acuerdo del Consejo Regional de Cooperación, de fecha 12 de junio de 1998, contrario a la segregación proyectada (folio 2.782), son confeccionados los prevenidos Extracto del expediente de segregación e Índice de documentos, para su elevación a este Consejo Jurídico.

QUINTO.- La tramitación ante este Consejo Jurídico

1. El Consejero de Presidencia remite las actuaciones reseñadas mediante escrito que se registró el día 6 de julio de 1998, e interesa el informe preceptivo del Consejo Jurídico.

2. Con fecha 14 de julio de 1998 el representante de la Asociación promotora solicita del Consejo Jurídico que se le conceda el trámite de audiencia, a lo que accedió la Presidencia mediante Resolución de 23 de igual mes y año, fijando la vista del expediente para el 30 de dicho mes, celebrándose en la citada fecha la comparecencia del representante de la Asociación, en la que solicitó y obtuvo copia de la documentación que estimó oportuna, con plazo de quince días para formular alegaciones y con interrupción, por igual tiempo, del plazo para la emisión del dictamen.

3. En fecha 12 de agosto de 1998 la Asociación solicitó del Consejo Jurídico que se le concediera un plazo adicional, dadas las especiales características del expediente y las circunstancias del mes en curso, para la mejor preparación de sus alegaciones, a lo que accedió la Presidencia de dicho Consejo por su Resolución de 17 de igual mes y año, prorrogando el plazo en siete días más.

4. Dichas alegaciones de la Asociación fueron formuladas mediante escrito presentado el 26 de agosto de 1998, acompañado de diversa documentación relativa a datos poblacionales, mejora de calidad de servicios y necesidades del núcleo de La Puebla.

Tras argumentar lo que estimó procedente termina el escrito expresando que la propuesta de Decreto denegando la segregación debe merecer del Consejo Jurídico un dictamen desfavorable, sugiriendo que el dictamen a producir recomiende la redacción de un nuevo Decreto estimatorio de la segregación, con las correcciones que legalmente procedan.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del presente dictamen

El dictamen que nos ocupa se ha solicitado y se emite con fundamento en el artículo 12.16 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, cuyo precepto reclama el dictamen preceptivo del mismo en supuestos de alteración, creación y supresión de municipios, reproduciendo la misma exigencia que ya estableció el artículo 14.4 de la Ley regional 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, en tan concreta materia.

SEGUNDA.- Normativa aplicable

1. El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia -modificado por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio- dispone en su artículo 11.9 que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local, desarrollo reservado a una ley, ya que el artículo 23.5 del mismo Estatuto atribuye a la Asamblea Regional las competencias transferidas por el Estado en relación con la supresión y alteración de los términos municipales.

2. La legislación básica estatal en la materia se compendia en el artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; y el desarrollo legislativo se alcanza mediante la ya citada Ley regional 6/1988, de Régimen Local de la Región de Murcia, que dedica al particular los artículos 6 al 16 que integran la Sección 1ª, "Alteración, creación y supresión de Municipios", del Capítulo I, "Territorio y Población", de su Título II, "El Municipio". En lo no previsto por la ley regional es de aplicación el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, que aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Corporaciones Locales.

3. Conforme a la expresada Ley regional 6/1988, los requisitos y exigencias que precisa toda alteración de términos municipales, en general, y los concretos que exige la segregación para crear un nuevo Municipio a virtud de iniciativa particular, son los siguientes:

- a) Ser promovida por la mayoría de vecinos residentes en la parte o partes del territorio que hayan de segregarse (artículo 14.3).
- b) Existir núcleos de población territorialmente diferenciados (artículo 11,1 a).
- c) Contar los municipios resultantes con el territorio y recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales (artículo 11,1, b).
- d) No comportar la segregación disminución de la calidad media de los servicios que se prestaban en el Municipio (artículo 11,1,c)
- e) Justificar que la segregación comporta una mejora objetiva en la prestación de servicios en el nuevo municipio (artículo 11,2)
- f) No dar lugar a un término municipal discontinuo (artículo 7.2)
- g) Que se garantice que, después de la alteración, el Municipio afectado dispondrá de recursos suficientes para prestar los servicios obligatorios establecidos por la legislación de régimen local (artículo 7.3)
- h) Que existan notorios motivos de necesidad, conveniencia económica o administrativa, tales como la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, la atención de los servicios mínimos establecidos por la Ley y las exigencias urbanísticas (artículo 8)

4. En orden al procedimiento, el artículo 14.4 de la citada Ley regional 6/1988 establece que la

"resolución de estos expedientes se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, información pública por plazo de un mes y dictamen del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma...Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado". Este último extremo que no aparece cumplimentado.

El plazo para resolución de este procedimiento, conforme a lo prevenido en el Decreto regional nº 72/1994, de 2 de septiembre, es de 6 meses para la fase municipal, y de 6 meses para la fase ante la Comunidad Autónoma, con efecto desestimatorio caso de falta de resolución expresa.

En el presente supuesto el plazo en sede municipal fué respetado, ya que ingresada la solicitud el día 24 de julio de 1996, el acuerdo municipal con que culminó aquella fase procedimental se obtuvo en sesión de 24 de enero de 1997. No se puede decir lo mismo de la fase procedimental autonómica, ya que remitido el expediente a la Comunidad Autónoma en fecha 30 de enero de 1997, con entrada el 3 de febrero de 1997, pese a la prórroga acordada por el Consejo de Gobierno por otros 6 meses, computados a partir del 4 de agosto de 1997, ha sido rebasado ampliamente el plazo previsto. Y si bien tal demora tiene como disculpas la complejidad de este tipo de procedimientos y las sucesivas aportaciones de datos por la utilización de trámites de audiencia por la Asociación promotora, es lo cierto que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones se formulen por los interesados, quienes, no obstante, no han solicitado certificación de acto presunto.

TERCERA.- Iniciación a instancia de parte. Legitimación

1. La alteración de un término municipal por segregación de parte del mismo puede ser promovida por la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes del territorio que hayan de segregarse. Esta fue la vía utilizada por la Asociación, apoderada a dichos efectos por vecinos mayores de edad y residentes en los núcleos de población a los que la segregación afectaba.

A dichos fines el escrito inicial del expediente consigna que la población del territorio cuya segregación se pretende es "de unos seis mil quinientos sesenta y siete (6.567) habitantes de derecho (véase documento nº 28 que se acompaña)"; y, tras expresar después "como las firmas recogidas en notarial y privadamente (documentos números 225 y 226) y que supone un total de tres mil veintiuno (3.021)", concluye que "es evidente que en relación a un censo de 6.547 (sic) vecinos mayores y menores de edad, existe la necesaria mayoría para la segregación".

La expresada población de derecho (6.567, aunque también consigna 6.547) la extrae la promotora de la certificación que acompaña, de resúmenes numéricos del Padrón de Habitantes referidos al 1 de enero de 1995, que no permiten conocer exactamente los vecinos mayores de edad, por cuanto tales resúmenes se han confeccionado en columnas de 4 en 4 años (0-4, 5-9, 10-14, 15-19, etc), por lo que no cabe compartir la evidencia que proclama en cuanto a la mayoría vecinal que da como obtenida agrupando, de un lado, a las 2.702 personas que comparecieron en la escritura notarial de 5 de diciembre de 1994 y, de otro, a las 432 personas cuyas declaraciones se formalizaron en documento privado, lo que totaliza 3.124 firmas, aunque el escrito inicial las concreta en sólo 3.021.

Más firmas a favor de la segregación se aportan por la Asociación mediante tres escrituras notariales que constatan las comparencias de 238, 48 y 45 residentes de distintos núcleos. Y una nueva escritura notarial, aportada precisamente el 14 de enero de 1997 -último día de la información pública municipal- recoge las comparencias de otros 61 residentes de núcleos

afectados por la segregación y favorables a la misma.

2. También en la fase procedimental tramitada ante la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma, se aportaron por la Asociación promotora nuevos datos poblacionales a fin de mejorar su argumentación de que contaba con una voluntad vecinal mayoritaria.

Así, de un lado, suministra una lista de firmantes que han alcanzado la mayoría de edad, interesando del aludido Centro Directivo obtenga del Ayuntamiento de Cartagena la correspondiente certificación sobre su empadronamiento. Y de otro, en trámite de audiencia ante la citada Dirección General, aporta dos nuevas escrituras notariales constatando la comparecencia de 26 y 35 residentes también favorables a la segregación de los núcleos en que residían.

3. Conforme al ya citado Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, en supuestos de segregación parcial para constituir un municipio independiente, se incorporará al expediente la certificación del Secretario relativa al número de electores, habitantes y vecinos de los términos municipales y de la porción que se pretenda segregar (artículo 14, 3, d); se añade también que, en caso de segregación parcial iniciada a petición de la mayoría de los vecinos, se acreditará, mediante certificación del Secretario del Ayuntamiento respectivo, extendida al final de las firmas que suscriban la solicitud, que los firmantes figuran como residentes vecinos en el Padrón Municipal (artículo 14.4).

Tales certificaciones y datos de empadronamiento han sido interesados hasta la saciedad por la Asociación promotora, obteniéndose como respuestas del Ayuntamiento de Cartagena:

a) La certificación de Secretaría (folios 2.231 al 2.241) relativa al Padrón Municipal de Habitantes renovado al 1 de mayo de 1996, consignando los siguientes particulares:

- Número de vecinos residentes en cada uno de los núcleos que pretenden segregarse.
- Firmantes que ostentan la condición legal de vecinos residentes y su desglose por núcleos de población.
- Promotores que no tienen la condición de vecinos residentes, con igual desglose.
- Identificación nominal de promotores que no reúnen tal condición (no están inscritos, son extranjeros, menores de edad, causaron baja, están duplicados o figuran en otra entidad), desglosada por núcleos.
- Resumen global detallado por Entidades o núcleos de población, indicando vecinos residentes (2.762) y excluidos (256).

A tenor de tales datos certificados el informe de la misma Secretaría municipal (folios 2.183 al 2.198) señala que la mayoría vecinal se logra en los núcleos de El Algar, Los Urrutias, El Beal y Punta Brava, no alcanzándose en el resto de núcleos; pero la certificación en cuestión se ha obtenido a partir de las firmas consignadas en las cuatro escrituras notariales que expresamente refiere el mismo informe, quedando omitida la que se aportó el último día de la información pública, con lo que tal certificación ha dejado fuera de cómputo a los 61 firmantes consignados en dicha escritura (algunos con residencia en núcleos descartados por falta de mayoría)

b) La certificación de la Secretaría Municipal (folios 2.328 al 2.331), interesada por la Dirección General de Administración Local en fase del procedimiento ante la Comunidad Autónoma, y relativa a firmantes residentes en el núcleo de El Algar, que aumenta la mayoría ya conseguida para dicho núcleo.

Pese a que en trámite de audiencia ante el indicado Centro Directivo fueron aportadas dos nuevas escrituras notariales constatando las comparecencias de nuevos firmantes favorables a la segregación (26 y 35, respectivamente), no consta en lo actuado que se solicitara y obtuviera certificación municipal de vecindad de los mismos, pese a la indudable transcendencia del

nuevo dato suministrado al referirse a firmantes residentes en los núcleos descartados por falta de mayoría (Los Beatos, El Carmolí, Los Ruices y La Puebla).

c) En igual trámite ante el expresado Centro Directivo se aportan certificaciones de empadronamiento sobre inscripción de cuatro residentes extranjeros en el núcleo de El Carmolí, a los que se había negado la condición para ser promotores por carecer de la vecindad y ser sólo residentes domiciliados, conclusión que no es compartida por este Consejo Jurídico a la vista del artículo 15 de la Ley de Bases de Régimen Local -en la redacción dada por la Ley 4/1996, de 10 de enero-, conforme al cual toda persona que viva en España y esté inscrita en el Padrón Municipal adquiere la condición de vecino.

d) Últimamente, en trámite de audiencia ante este Consejo Jurídico, aportan fotocopia compulsada de la documentación facilitada por el Negociado de Estadística del Ayuntamiento de Cartagena, extraída de la renovación padronal verificada al 1 de mayo de 1996, que coincide sensiblemente con los datos de vecinos por núcleos consignados en la certificación aludida en el precedente apartado a), a excepción de los concretos núcleos de Los Beatos y Los Roses, en los que las diferencias son de gran consideración, al señalar 129 y 120, respectivamente, la certificación de Secretaría, y 77 y 60, también respectivamente, la Oficina de Estadística. Tal discrepancia ha de resolverse a favor del dato suministrado por la Secretaría Municipal, por ser el órgano que reglamentariamente ostenta la competencia a tales efectos.

4. Cualquiera que fuera el resultado de las ulteriores comprobaciones de empadronamiento que pudieran hacerse, y aun en el mejor de los casos posibles (suponiendo que todas las nuevas firmas aportadas correspondieran a vecinos empadronados en los respectivos núcleos que indican), tampoco así se alcanzaría la mayoría vecinal necesaria en los núcleos de Los Roses, La Puebla y Los Castillejos (todos de la Diputación de Lentiscar), por cuanto de un total de 120 vecinos censados en Los Roses, sólo 31 pedirían la segregación; de un total de 455 vecinos de La Puebla, sólo 222 la solicitarían; y de un total de 35 vecinos en Los Castillejos, sólo 10 la interesarían.

En el mismo supuesto anterior, por el contrario, sí se obtendría la necesaria mayoría vecinal para los núcleos -antes descartados- de Los Beatos y El Carmolí, que unidos a los restantes de clara mayoría (El Algar, Los Ruices, Los Urrutias, El Beal, Punta Brava y Lo Tacón), podrían conformar el bloque de núcleos poblacionales para un adecuado ejercicio de la iniciativa de segregación, al contar (siempre en la hipótesis que se contempla) con la mayoría vecinal exigible a tales fines.

5. La falta de tal mayoría vecinal, en todo supuesto, con respecto a los núcleos de Los Castillejos, La Puebla y Los Roses, y la misma falta -aunque relativa- en los núcleos de Los Beatos y El Carmolí, han de conducir al fracaso de la iniciativa de segregación tal como se ejercitó, dado que tan amplia petición de segregación no se respalda por los vecinos de algunos de los núcleos afectados.

CUARTA. Requisitos materiales para la segregación

1. Los requisitos materiales o sustantivos que se recogen en la segunda consideración (apartado 3), pueden ser aglutinados en los siguientes elementos básicos: población, territorio, medios económicos, calidad en la prestación de servicios y razones de interés público.

2. Población

2.1 Ni la legislación estatal ni la autonómica que la desarrolla establecen un requisito de población mínima para la constitución de un nuevo municipio. La población es un elemento de referencia del municipio, en cuanto éste ha de orientarse a la satisfacción del interés general de

la población que se asienta en una determinada demarcación territorial. De la regulación legal y de la doctrina consolidada del Consejo de Estado se extraen las siguientes deducciones:

- La población requiere un cierto volumen de vecindario para organizar las potestades y servicios propios de la vida municipal.
- Prevención frente al minifundismo municipal, y orientación hacia la figura de la fusión ante municipios exiguos.
- Creación de municipios con base de población razonable.
- No es cuestión a resolver con una invocación a determinada cifra, sino que exige ponderar los diversos datos históricos, físicos y económicos que singularicen a la concreta comunidad humana.

2.2 En el presente expediente la base poblacional propuesta por los promotores, 6.567 entre mayores y menores, constituye población suficiente teniendo en cuenta (informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda obrante al folio 2.340) que "...respecto a la población estimada en 6.567 estaría situada en el puesto 32 de la Región. Esta población se distribuye además entre cinco núcleos principales, aunque el de El Algar agrupa al 78% de la población y La Puebla el 11%, siendo el resto de núcleos de escasa entidad o de población transeúnte."

Dentro del elemento poblacional resalta la voluntad vecinal, con abrumadora mayoría, de la Diputación de El Algar, como destacan los promotores y recoge la misma propuesta del proyecto de Decreto, al señalar que queda suficientemente acreditado que en dicha Diputación existe una comunidad fuertemente consolidada.

3. Territorio

3.1 Respecto a este segundo elemento, tras la aprobación de la Constitución de 1978, no impera en nuestro ordenamiento la noción de municipio como entidad natural necesariamente conectada con ciertos elementos de carácter inmanente, sino una noción más pragmática, como un ente asociativo al servicio de los vecinos, lo cual no empece a que el territorio sea considerado como un elemento importante, al ser el ámbito al que se extiende su jurisdicción. En este sentido hay que destacar la importancia de los criterios de política territorial y de ordenación del territorio, cuyas competencias corresponden a las Comunidades Autónomas (Dictámenes del Consejo de Estado 213/1991, de 11 de abril y 932/1993 de 23 de septiembre). Los requisitos materiales relativos a la existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados, la prohibición de dar lugar a un término municipal discontinuo, la suficiencia de territorio, así como las exigencias urbanísticas recogidas entre los motivos de interés público, inciden en el elemento territorial.

3.2 El ámbito territorial contemplado para la creación de un nuevo municipio en la zona del Mar Menor Sur del municipio de Cartagena, ha sufrido variaciones desde la constitución en 1989 de la Asociación para el Estudio y Gestión de nuevas Alternativas Administrativas en la Zona "Mar Menor Sur", que promueve el presente expediente de segregación.

En efecto, el estudio socioeconómico aportado por los promotores se basó en un área mayor, que incluía cuatro diputaciones: El Lentiscar, El Algar, El Beal y El Rincón de San Ginés. Abarcaba su ámbito, por tanto, todo el área del Mar Menor Sur, perteneciente al municipio de Cartagena (folio 106 del expediente).

Aquel ámbito territorial inicial se ha fraccionado después, dando lugar a dos propuestas vecinales de segregación: la primera, de segregación de los municipios de Cartagena y de San Javier para la constitución del nuevo municipio "Dos Mares", denegada mediante Decreto de Consejo de Gobierno 42/1997, de 27 de junio, cuya extensión territorial abarca la Diputación de El Rincón de San Ginés; y la actual, presentada por los promotores, cuyo ámbito territorial se extiende a las Diputaciones de El Lentiscar, El Algar y parte de El Beal (del contraste del plano

de Diputaciones, remitido por el Ayuntamiento de Cartagena, con el plano de amojonamiento aportado por los promotores, se desprende que también afecta a porciones de las Diputaciones de La Palma y de San Félix).

Estas variaciones del ámbito territorial han provocado cierta confusión; así la escritura de apoderamiento de 5 de diciembre de 1994 (folio 1.167 y siguientes), recoge como ámbito territorial de la propuesta Los Beatos, Los Urrutias, El Carmolí, El Algar, El Llano, El Beal, Los Nietos y El Estrecho de San Ginés, con olvido de que este último núcleo es objeto de otra segregación.

Lo expuesto no contradice la pretensión de los promotores en cuanto aparecen claramente definidos los límites del municipio que proponen, señalados en el informe topográfico que acompañaron a la solicitud inicial.

3.3 Respecto a los núcleos de población incluidos en el ámbito propuesto puede afirmarse la existencia, dentro del mismo, de claros núcleos de población diferenciados en relación con el núcleo matriz, como asentamientos de población permanente que superan los 100 habitantes, siguiendo el Nomenclator del Instituto Nacional de Estadística y en referencia al Padrón de Habitantes de 1996, siendo tales núcleos los que se indican:

- Diputación de El Algar: Algar (3.384 htes), Los Urrutias (120 htes).
- Diputación de El Beal: El Beal, (162 htes).
- Diputación de El Lentiscar: La Puebla (455 htes), Los Beatos (129 htes) y Los Roses (120 htes).

La distancia, según los promotores, desde la ciudad de Cartagena al principal núcleo, El Algar, es de 12 kilómetros por su recorrido más corto, como ya quedó expresado, núcleo cuya diferenciación destaca sobre todos los demás por su carácter eminentemente agrícola e industrial, por su historia, población, movimiento vecinal y adhesiones.

3.4 Respecto a los núcleos de población de la Diputación de El Lentiscar (los de mayor entidad son Los Beatos y La Puebla) se ha señalado en el Informe del Servicio de Asesoramiento de las Corporaciones Locales (folio 2.394) que no parece haya elementos que vinculen a La Puebla con El Algar, ni se ha demostrado la relación funcional de dependencia en prestación de bienes y servicios entre uno y otro núcleo.

Los promotores del expediente reconocen en el escrito presentado ante el Consejo Jurídico que La Puebla, por su ubicación fronteriza entre tres municipios (Torre Pacheco, Los Alcázares y Cartagena) dispersa las fuentes de sus servicios; no obstante, argumentan razones de ordenación territorial, de desarrollo turístico y agrario de la zona y de voluntad vecinal, para su inclusión dentro del ámbito propuesto para el nuevo municipio, aun cuando este último aspecto, a juicio de este Consejo Jurídico, no se cumple por lo argumentado en la Consideración Tercera.

3.5 La inclusión del núcleo de El Beal dentro del ámbito propuesto y su diferenciación con respecto a los núcleos próximos de El Llano y El Estrecho, al igual que el propósito de evitar la discontinuidad del término de Cartagena, ha forzado el que los límites propuestos en el presente expediente planteen las siguientes disfuncionalidades en relación con las exigencias urbanísticas:

a) No se incluye íntegramente el territorio de la Diputación de El Algar, para dejar una franja de conexión artificial colindante al término de la Unión, de una distancia con éste de 200 metros aproximadamente (a la altura del mojón 15), para evitar que surja un enclave respecto al municipio de Cartagena y, por tanto, la discontinuidad de su término, prohibida por la Ley, pretendiendo así mantener la conexión del Ayuntamiento matriz con el resto oriental del mismo. Por ello, la delimitación propuesta, desde los mojones 11 a 20, crea un territorio residual o "desfiladero administrativo", en expresión utilizada por el informe de la Dirección de los

Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma (folio 2.774 del expediente), lo que supone unos límites artificiales para la propuesta de segregación. La existencia de enclaves que citan los promotores del expediente (señalan como ejemplos el Condado de Treviño o el núcleo de Lobosillo) se ha considerado, según una constante normativa y jurisprudencia, como una excepción a la regla de continuidad del término municipal por razones históricas o de otra índole; esta filosofía normativa es la que explica que, por vía de excepción, se haya permitido mantener situaciones de discontinuidad territorial ya existentes, pero lo que no puede hacerse es crearlas, por impedirlo expresamente el artículo 7.2 de nuestra Ley 6/1988. Las razones dadas por los promotores del expediente no desvirtúan el hecho de que la delimitación así propuesta, en este concreto tramo origine, de hecho, la discontinuidad del término municipal de Cartagena y, lo que es más importante, que surja un territorio residual dependiente administrativamente de un municipio y, de facto, de otros.

b) La Diputación de El Beal se afecta en parte, incluyendo el núcleo de El Beal y excluyendo los de El Llano y El Estrecho, cuando las Directrices de Ordenación Territorial de Portmán y Sierra Minera, aprobadas por Decreto de Consejo de Gobierno 46/1995, de 26 de mayo, establecen la necesidad de integrar estos dos últimos núcleos con El Beal para la constitución de un área de crecimiento localizado entre los tres núcleos, que pueda dar lugar a un asentamiento de mayor rango urbano para la prestación de servicios.

Las Directrices expresadas son un instrumento de ordenación territorial, previsto en la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, que explicita los objetivos de la política territorial regional señalando (apartado 3.1.3 c) del Análisis del planeamiento vigente contenido en la publicación editada por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas) que "estos tres núcleos son muy interdependientes y pueden considerarse como 3 barrios en uno solo, lo que es evidente en el caso del Llano y del Estrecho. En consecuencia el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Cartagena, propone orientar el crecimiento de los tres núcleos hacia el centro de gravedad de los tres". Asimismo, indican (apartado 9 (1.1.3) Directrices del sistema urbano), que los antiguos núcleos mineros de la Diputación de El Beal, El Llano, El Estrecho y El Beal, deben integrarse especialmente para mejorar su rango urbano y adaptarse a la nueva prestación de servicios al turismo, proponiendo un progresivo acercamiento de los tres núcleos de la Diputación de El Beal, y definiendo una zona de crecimiento orientado al pie del Cabezo de San Ginés, con muy buenas condiciones urbanísticas para su desarrollo (Directrices citadas, apartado 1.2.10). De prosperar la segregación tal como está proyectada, el crecimiento de El Llano y El Estrecho habría de producirse sobre otro término municipal distinto al que pertenecen, anomalía que debe evitarse.

3.6 La delimitación propuesta abarca también porciones de terreno de otras Diputaciones, al introducirse el trazado de los mojones 19 al 22 en la Diputación de San Felix (Los Camachos) y el trazado de los números 27 al 30 en la Diputación de La Palma; una y otra Diputación no han sido contempladas nunca en el proyecto de segregación, sólo el plano topográfico es el que resulta afectarlas.

4. Medios Económicos

4.1 En este apartado se trata de verificar si los municipios resultantes van a contar con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales.

Los promotores del expediente acompañan un informe económico con la petición de segregación, adjuntan un avance del presupuesto referido al año 1995 y presentan un anexo por capítulos de gastos e ingresos referidos al año 1996. También el capítulo 8 del estudio socioeconómico examina la viabilidad económico-presupuestaria de la zona Mar Menor-Sur para constituirse en municipio, si bien este estudio se plantea para un ámbito mayor, como se

ha expresado anteriormente; se acompaña al estudio citado un avance de presupuesto sobre la base de datos de 1990.

4.2 En lo que concierne al municipio matriz el acuerdo del Ayuntamiento de Cartagena, de fecha 24 de enero de 1997, no cuestiona la subsistencia continuada de la capacidad financiera de aquel Ayuntamiento para el cumplimiento de sus funciones, limitándose el informe del Interventor Municipal a señalar, en relación con la suficiencia de medios del municipio que se pretende segregarse, lo que sigue:

"Para corregir esta situación se plantean una serie de actuaciones financiadas con los recursos tributarios previstos legalmente y que se recogen en un presupuesto calculado sobre la base de los antecedentes de que dispone la Comisión, que tienen un cierto nivel de acercamiento a la posible realidad, si tenemos en cuenta el volumen de población y la extensión superficial que se pretende para el nuevo término municipal".

Respecto a los ingresos presupuestados, señala el citado informe que el planteamiento presupuestario propuesto es puramente teórico (no se justifica este apartado por parte de la Intervención), y en cuanto a los gastos consigna que existe una estimación que permite conseguir el equilibrio presupuestario, aunque ciertos conceptos puedan distar de una realidad objetiva.

Sobre la suficiencia de recursos del municipio matriz los promotores señalan que, como el presupuesto de la zona a segregarse supondría el 3,2 % con relación al del Ayuntamiento de Cartagena, es manifiesta la suficiencia de recursos económicos dado que éste conservaría el 96,8% de su presupuesto, aunque con un 15,77 % menos de su territorio.

Para este Consejo Jurídico, de la ausencia de indicación en contrario por parte del Ayuntamiento, parece desprenderse que la propuesta de segregación no mermará la capacidad financiera futura del Ayuntamiento de Cartagena.

4.3 En relación con la suficiencia de recursos del municipio que se pretende segregarse, el Informe de la Dirección General de Administración Local (en base a los criterios comparativos con los municipios de Cartagena, Los Alcázares, La Unión y Fortuna, -éste último por disponer de una población similar-) concluye que no queda demostrado que el nuevo municipio pueda contar con recursos suficientes para el ejercicio de sus competencias, ni que suponga una mejora objetiva en la prestación de servicios. Dicha conclusión la obtiene por la comparación de las medias aritméticas de los ingresos liquidados de los presupuestos de los municipios objeto de comparación, resultando que las cifras propuestas para El Algar del Mar Menor exceden de las medias aritméticas obtenidas en la cantidad de 64.945.389 pesetas, lo que supone un porcentaje aproximado del 19% respecto a la propuesta por los promotores de 354.260.000 pesetas.

No obstante es preciso hacer la salvedad, tal y como indican los promotores del expediente, que en el capítulo de ingresos por el impuesto del IBI se les ha comparado con los municipios de Fortuna y con La Unión, cuando tal comparación debía haberse hecho también con el municipio matriz de Cartagena, ya que si bien el municipio propuesto no es esencialmente turístico, como Los Alcázares, lo cierto es que dentro del territorio se incluye una zona importante del litoral.

4.4 En relación con los gastos el mismo informe del expresado Centro Directivo señala:

- Respecto a los gastos de personal las cifras consignadas por los promotores exceden tan sólo en 0,19% respecto a las obligaciones reconocidas al Ayuntamiento de Cartagena.
- Respecto a los gastos en bienes corrientes la cifra propuesta se ajusta a la de su Ayuntamiento matriz, con una pequeña diferencia en exceso de un 3,68%.
- Respecto a las cargas financieras, la correspondiente al Ayuntamiento de Cartagena supone un 17,26%, por lo que el Ayuntamiento proyectado debería soportar proporcionalmente las

correspondientes al Ayuntamiento matriz. En principio, los promotores reflejan una carga financiera del 5,99%, lo que arroja una diferencia de 11,27% con la del Ayuntamiento matriz y señalan que tal porcentaje es el ajustado, pues cualquier otro precisaría un análisis detallado del origen y destino de la deuda financiera del Ayuntamiento de Cartagena.

A mayor abundamiento los promotores expresan que para la evaluación de los ingresos se han tomado los datos a su alcance, ya que no han dispuesto de las certificaciones sobre datos económicos solicitadas de forma reiterada al Ayuntamiento de Cartagena.

4.5 De lo antedicho se desprende que el presupuesto de ingresos de los promotores plantea diferencias con las medias aritméticas obtenidas con los municipios limítrofes; respecto al de gastos, tanto las partidas de personal como las de gastos corrientes se ajustarían básicamente a las del Municipio matriz; sin embargo, las cargas financieras se plantean por los promotores hasta un techo que asumirían, cuestionando los datos municipales que habrían de ser estudiados sobre la base del origen y destino de la deuda financiera del Ayuntamiento de Cartagena, siendo tema clave, como dicen los promotores. A tenor del informe del citado Centro Directivo aquella carga financiera es del 17,26% y la prevista por los peticionarios de la segregación del 5,99%; sólo se ha presupuestado 25.000.000 ptas. a tal fin, cuando debía consignarse 43.039.857 pesetas más.

Esta discrepancia sobre la carga financiera incide de forma importante en el equilibrio del presupuesto propuesto por los promotores, y sobre el proyecto de división de bienes y derechos, aspecto que debe resolverse con propuesta clara de los promotores, conocidos los datos que para ello precisen.

5. Calidad de Servicios

5.1 La segregación no ha de conllevar disminución de la calidad media de los servicios que se prestaban en el municipio de origen; es más, debe justificar que comporta una mejora objetiva en su prestación por el nuevo municipio.

En cuanto al primer aspecto es preciso poner de manifiesto, en primer lugar, que las deficiencias de infraestructuras y dotaciones señaladas por los promotores a lo largo del expediente (aún cuando algunas puedan estar subsanadas en la actualidad) no han sido concretamente contestadas por el Ayuntamiento de Cartagena pese a ser netamente de competencia municipal (entre otras, el alumbrado, asfaltado y alcantarillado), limitándose a reseñar que el "estudio parte de una información no actualizada en el momento de la solicitud de segregación en el caso de los equipamientos sanitario y educativos" (competencias de otras Administraciones), y que no se habla de servicios que se prestan desde el Ayuntamiento, como el mantenimiento del equipamiento escolar, servicios sociales, servicios a la mujer, juventud y servicios de empleo; y en segundo lugar, es un hecho demostrado la capacidad de los vecinos en sus reivindicaciones y logros, protagonizando la implantación y mejora de dotaciones (folio 375), fundamentalmente en el núcleo de El Algar, lo que confirma que el requisito de que se trata puede ser amplia y satisfactoriamente cumplimentado, partiendo de los antecedentes obrantes en el expediente.

5.2 Respecto a que la segregación implique una mejora objetiva en la prestación de los servicios públicos hay que distinguir, a su vez, un doble aspecto; en cuanto al organizativo no se plantean dudas por lo ya dicho; sin embargo, en la vertiente de financiación, tomando como base los datos presupuestarios aportados por los promotores, el informe económico de la Dirección General de Administración Local señala que no se ha demostrado que vaya a suponer una mejora objetiva en la prestación de los servicios municipales. Este es un requisito que ha de ser probado y la carga de la prueba incumbe a quienes promueven la segregación de que se trate, según el Dictamen del Consejo de Estado nº1839/96, de 13 de marzo.

6. Razones de interés público

6.1 Toda segregación precisa que existan notorios motivos de necesidad, conveniencia económica o administrativa, tales como la mejora de la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, la atención a los servicios mínimos establecidos por la Ley y las exigencias urbanísticas.

En este expediente se ha acreditado el déficit de servicios que el Ayuntamiento de Cartagena presenta respecto al territorio propuesto y que ha determinado la respuesta de los vecinos (Informe del Servicio de Asesoramiento de las Corporaciones Locales, folio 2.398), lo que unido a la amplia legitimación vecinal demostrada en la Diputación de El Algar que promueve el expediente (70,44 % en el núcleo de El Algar), constituyen prueba de la existencia -en el aspecto de la atención a los servicios mínimos establecidos por la Ley- de una causa de interés público.

Sin embargo, esta causa no es suficiente para hacer viable la segregación si se incumple algún otro requisito establecido en la Ley, aún cuando sí debe ser motivo para que las Administraciones Públicas implicadas conciban y otorguen una fórmula administrativa a la concurrencia de esta causa de interés público.

6.2 Precisamente el dictamen del Consejo de Estado nº 1839/96, de 13 de marzo de 1997 (que versa sobre el expediente de constitución del nuevo municipio del Ayuntamiento de Dos Mares), señala que la Administración Regional debe adoptar un papel más activo en la solución de los problemas de esta área. Para dicho quehacer y desde el punto de vista del ejercicio de las competencias en materia de Régimen Local y de Ordenación del Territorio, se aconsejaría un estudio de organización territorial en un área (zona Mar Menor sur) de gran complejidad, en la que coexisten tres términos municipales (Cartagena, La Unión y San Javier) y donde se han planteado dos iniciativas de segregación, "Ayuntamiento Dos Mares" y "Ayuntamiento El Algar del Mar Menor", con claros problemas de delimitación territorial para evitar la discontinuidad del término municipal de Cartagena.

Lo anterior no impide que la Administración busque fórmulas administrativas que, de forma inmediata, den respuesta al hecho de que -conforme a lo señalado en el informe del Servicio de Asesoramiento a Corporaciones Locales (folio 2.399)-, "El Algar constituye una realidad dotada de población, territorio e incluso, organización, así como de una intención clara y decidida de dotarse de un municipio propio para conseguir una comunidad de vida", si bien, continúa el informe precitado, no se dan en el presente supuesto determinados requisitos que puedan hacer viable dicho propósito.

6.3 Respecto a fórmulas de descentralización el Ayuntamiento de Cartagena expresa en la certificación comprensiva del acuerdo plenario de 24 de enero de 1997, que no se contempla en la documentación presentada por los promotores la puesta en marcha de las Juntas Vecinales de La Puebla y El Algar previstas para el año 1997 y que llevan consigo una descentralización política y mayor autonomía presupuestaria.

Sobre tal cuestión los promotores señalan, en su escrito de 26 de enero de 1998, que la realidad actual es que dichas Juntas todavía están sin un desarrollo efectivo, dado que su Reglamento fue aprobado inicialmente el 12 de junio de 1996 y de forma definitiva en 15 de noviembre del mismo año; también indican que no se han constituido las Juntas Vecinales de El Algar, Los Urrutias, Punta Brava, El Carmolí, y aportan el acuerdo sobre aprobación inicial del Reglamento de Juntas Vecinales, en cuya disposición transitoria cuarta se recoge que el Ayuntamiento de Cartagena atenderá la constitución de Entidades Locales Menores de las Juntas Vecinales que reúnan los requisitos establecidos en la legislación de Régimen Local, una vez que haya transcurrido el plazo de tres años, a contar desde que las mismas se hayan constituido conforme a lo dispuesto en este Reglamento.(folios 2.658 al 2.687).

El citado Acuerdo municipal hace referencia a la figura de la Entidad Local Menor y a los

requisitos previstos en La Ley 6/1988, de Régimen Local de la Región de Murcia, para su constitución.

6.4 Dicha Ley regional reconoce en su Exposición de Motivos que es una singularidad de la Región de Murcia la existencia de núcleos importantes de población separados de la capitalidad del municipio, de huerta o de campo, tradicionalmente denominados pedanías o diputaciones, y que, por su elevado número de habitantes y por su riqueza, podrían aspirar a constituirse en Entidades Locales Menores. Esta ley potencia la figura jurídica de Entidad Local Menor, otorgándole unas competencias amplias, como entidades territoriales: la aprobación de su reglamento orgánico, presupuestos, ordenanzas y cuentas, así como la administración y disposición de su patrimonio (tienen capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, realizar obras y establecer servicios públicos, obligarse, interponer recursos y ejercitar acciones), y podrán asumir las competencias de ejecución de obras en calles y caminos rurales, así como edificios para sus dependencias, policía urbana y rural, ordenación de tráfico, subsistencias, alumbrado público, protección civil, recaudación, etc. (artículos 68, 73 y 75 de la citada Ley). En definitiva, la Entidad Local Menor, tiene en la esfera de sus competencias, idénticas potestades, prelación y demás prerrogativas que corresponden al municipio (artículo 67.3 de la misma Ley).

Del reconocimiento que efectúa la propuesta de proyecto de Decreto de la Dirección General de Administración Local (apartado 5) se infiere que queda suficientemente acreditado que en la Diputación de El Algar existe una conciencia de ser una comunidad fuertemente consolidada que se considera distinta y distante del municipio matriz y es en efecto peculiar.

La posibilidad prevista para el reconocimiento de las Entidades Locales Menores no puede limitarse mediante una demora temporal no prevista en la citada Ley regional, lo que cuestiona la validez legal de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento aportado por los promotores, que debería ser objeto de modificación por parte del Ayuntamiento, de oficio o a requerimiento de la Administración Regional.

QUINTA.- Cuestiones derivadas

1. A lo largo de las presentes actuaciones y muy próximas al asunto principal de la segregación promovida, se han suscitado diversas cuestiones derivadas, cuya aparición reclama la atención de este Consejo Jurídico, en la medida de que tales cuestiones también deben ser decididas en la resolución que ponga fin al procedimiento, a tenor del artículo 89.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una de ellas es la petición de retroacción de actuaciones que ha interesado la Asociación promotora en varias ocasiones; otra, la omisión de la preceptiva certificación municipal de datos poblacionales referida tanto a los firmantes consignados en la escritura notarial aportada durante la información pública, como a los figurados en las escrituras notariales presentadas en trámite de audiencia ante la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma; otra más, haberse detectado una extralimitación reglamentaria municipal que dificulta la normal constitución de Entidades Locales Menores; y la última, la petición deducida -más que insinuación- por la Asociación promotora, en trámite de audiencia ante este Consejo Jurídico, de que sea la propia Administración competente para la ordenación del territorio la que proceda a una rectificación de la delimitación propuesta cuando, por razones de falta de mayoría vecinal, hubiera que excluir alguno de los núcleos de población inicialmente comprendidos.

2.1 La petición de retroacción de actuaciones se formuló con carácter alternativo en la fase procedimental seguida ante la Comunidad, para el caso de que no se optara por la obtención de las correspondientes certificaciones. Elegido lo segundo, la Asociación promotora aportó nuevas escrituras de firmantes y reiteró su petición de retroacción de actuaciones, lo que no fué compartido por dicho Centro Directivo, ya que "no parece que puedan éstos (los vecinos residentes) pretender la presentación indefinida de firmas de adhesión (a pesar de los cuales siguen careciendo en los núcleos y entidades recogidos en nuestro informe)", según el informe de la citada Dirección General (folio 2.729), cuyo criterio no puede ser compartido por este Consejo Jurídico al tratarse de un procedimiento de iniciativa particular, no originado de oficio, en el que cabe la mejora y subsanación de la solicitud (artículo 71 Ley 30/1992, antes citada) y cuando, de ser favorables los datos de empadronamiento, alcanzarían mayoría vecinal dos de los núcleos descartados (Los Beatos y El Carmolí), aunque persistiera la falta en otros tres (La Puebla, Los Roses y Los Castillejos).

2.2 Si a lo anterior se une que se omitió la preceptiva certificación municipal de datos poblacionales relativa a los 61 firmantes consignados en la escritura notarial aportada el último día de la información pública municipal (14 de enero de 1997), que han sido desconocidos tanto en el informe de aquella Secretaría Municipal del siguiente día 15 de enero de 1997, como en la expedida certificación relativa a otros firmantes, es claro que la retroacción podría ser también el camino a seguir en paralelo a lo que señala el artículo 113.2 de la misma Ley 30/1992 para cuando, en el supuesto de resolución de un recurso, no se estime procedente resolver sobre el fondo y se apreciara vicio de forma, ya que entonces se ha de ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido.

2.3 Ciertamente que los datos de un empadronamiento a certificar -tanto por razón de "mejora o subsanación de la solicitud", como por razón de "sanación de vicio de forma" y mediante la retroacción de actuaciones a la fase de procedimiento municipal- sólo conseguirían, en el mejor de los casos, la inclusión de los núcleos de Los Beatos y El Carmolí en el bloque de núcleos con mayoría vecinal, aunque seguirían sin estarlo los de La Puebla, Los Roses y los Castillejos, tal como queda argumentado en la precedente consideración que trata de la legitimación, con lo que seguiría abocada al fracaso la pretensión de segregación mientras no se remodelara, excluyendo de la misma a los núcleos sin mayoría. Tan menguado logro, contrario además al principio de economía procesal y de eficacia, se evitaría con la corrección de la iniciativa de segregación por parte de los promotores, ciñendo su pretensión a solo los núcleos de clara mayoría vecinal favorable a la segregación.

2.4 Pero resulta que tal corrección, en vez de proporcionarla los promotores, la piden a la Administración en su escrito de alegaciones ante este Consejo Jurídico, según el particular del mismo que se transcribe:

"...por lo que, aun cuando los promotores del expediente hayan propuesto una delimitación (la que se consideró más racional), desde la Administración competente para la ordenación del territorio, se puede proponer y hasta imponer otras que, con independencia de la consideración que nos merezca, deberá ser aceptada por los vecinos. Pero de ninguna manera puede negarse la resolución positiva de la solicitud de segregación con base en este solo aspecto, debiéndose proceder, en todo caso, como indica el dictamen del Consejo de Estado antes citado, a la rectificación de su delimitación" (Pgs. 19 y 20).

En la misma línea el citado escrito perfila en sus Conclusiones, dirigidas al Consejo Jurídico, lo que sigue:

"Finalmente, el dictamen no ha de circunscribirse a la mera desestimación del Decreto propuesto, sino que debe recomendar al organismo proponente, dentro de los límites que permite la Ley, la redacción de un nuevo Decreto que incluya la estimación de parte del

territorio del Municipio de Cartagena y creación de un nuevo municipio denominado "Algar del Mar Menor", con las correcciones que legalmente procedan" (pag. 35).

2.5 Tal petición se asemeja a un abandono de la iniciativa particular ejercitada en lo que se refiere a la delimitación del nuevo término municipal; no se identifica con el desistimiento, que permitiría declarar concluso el expediente; ni con la delegación, dada la reserva que consignan ("...con independencia de la consideración que nos merezca...").

Cualquiera que sea la calificación y entidad de la peculiar petición -hecha a través de este Consejo Jurídico, pero dirigida a la Administración que ha de resolver el expediente-, es lo cierto que, aún en el mejor de los casos posibles y en el supuesto de que el órgano resolutorio fuera favorable a protagonizar la corrección de tal delimitación, tampoco podría hacerlo sin antes iniciar de oficio toda una nueva fase procedimental, con audiencia del Ayuntamiento de Cartagena, nueva información pública y nuevo dictamen de este Consejo Jurídico sobre la base de los nuevos proyecto y expediente de segregación, ya corregida y aportando los datos hoy desconocidos.

Y erran los promotores al pretender trasladar a este caso la doctrina que citan del Consejo de Estado en su Dictamen nº 49.215 (y no 46.215), de 26-3-1987, que contempla un supuesto suscitado antes de la vigencia del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1986, tal como recoge el propio Dictamen. En nuestro caso, en cambio, el procedimiento está señalado imperativamente, no sólo por dicho Reglamento, sino por el artículo 14.4 de la Ley 6/1988, de Régimen Local de la Región de Murcia. Aparte lo dicho, la simplicidad de aquel supuesto dista mucho de la problemática varia del presente.

La aventurada petición formulada, sus dificultades y el inevitable consumo de tiempos que habría de acarrear podrían ser evitadas por los propios promotores, presentando ellos mismos las correcciones que crean oportunas.

3. Detectada la extralimitación indicada en la Consideración Cuarta, apartado 5.3, por cuanto el Reglamento de Juntas Vecinales Municipales aprobado por el Ayuntamiento de Cartagena consigna en su Disposición Transitoria Cuarta que se atenderá la creación de Entidades Locales Menores, una vez transcurra el plazo de tres años a contar de la previa constitución de las Juntas Vecinales, ello supone un obstáculo añadido a la legal constitución de tales Entidades, puesto que el artículo 69, a) de la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia sólo exige, como primer trámite, la "petición escrita de la mayoría de vecinos residentes en el territorio que haya de servir de base de la Entidad, dirigida al Ayuntamiento correspondiente, o acuerdo del mismo de iniciar el expediente", por lo que dicho obstáculo debe ser removido, bien por la propia iniciativa municipal mediante la revisión de oficio, bien mediante el requerimiento que al efecto formule la Comunidad Autónoma a dicho Ayuntamiento, previo, en su caso, a la impugnación correspondiente, en atención a lo dispuesto en los artículos 65 y 66 de la Ley de Bases de Régimen Local.

SEXTA.- Consideraciones Finales

En primer lugar es preciso destacar que ha quedado acreditado en el expediente que en la Diputación de El Algar y especialmente, en el núcleo de El Algar, existe una conciencia de ser una comunidad fuertemente consolidada que se considera distinta y distante del municipio matriz, con capacidad organizativa propia.

En segundo lugar se ha constatado que, en la tramitación del expediente, se han producido ciertos defectos formales atinentes al cómputo de las mayorías vecinales en determinados núcleos de población incluidos, ya que no se ha certificado la condición de vecinos empadronados de los firmantes incluidos en las escrituras de 24 de diciembre de 1996 y de 16 y 22 de enero de 1998, si bien estas dos últimas se han aportado por los promotores ante la

Dirección General de Administración Local, como mejoras al expediente inicial. A este respecto consta la petición reiterada de los promotores del expediente para la retroacción del mismo y completar los datos poblacionales y económicos, una vez expedidas las correspondientes certificaciones.

En todo caso, existirían núcleos de la Diputación de El Lentiscar (Los Roses, La Puebla y Los Castillejos) que no ha quedado demostrado en este expediente que cumplan el requisito de la mayoría vecinal.

En tercer lugar, en cuanto a si el expediente cumple los requisitos materiales exigidos por la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia para la segregación parcial de un término municipal, se han señalado las disfuncionalidades de la delimitación territorial propuesta (creación de un "desfiladero administrativo" paralelo al municipio de La Unión); la concurrencia de causas urbanísticas que cuestionan el ámbito propuesto, referidas a la separación del núcleo de El Beal respecto a El Llano del Beal y El Estrecho, en contra de las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera a favor de la integración de los tres núcleos referidos; la inclusión de dos porciones de las Diputaciones de la Palma y San Félix (confirmada en el plano aportado por la Dirección General de Carreteras) a las que no se ha hecho referencia en el expediente; y, por último, que no ha quedado acreditado el equilibrio presupuestario del nuevo municipio.

Cabe indicar también que, aún existiendo vicio de forma, el órgano competente puede estimar procedente resolver el fondo, caso de no considerar invalidante el defecto señalado y en razón del principio de eficacia que ha de presidir la actuación de las Administraciones Públicas.

Bajo tales premisas, este Consejo Jurídico, de conformidad con lo previsto en el artículo 61.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto nº 15/1998, de 2 de abril, no se ha limitado a dictaminar sólo el proyecto de Decreto sometido a su consideración, sino que ha procurado contemplar también cuestiones derivadas del asunto principal, dictaminando las diversas alternativas que consignamos en las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Acceder a la solicitud de retroacción planteada de forma reiterada por los promotores del expediente, a la fase anterior al acuerdo plenario del Ayuntamiento de Cartagena de fecha 24 de enero de 1997, al objeto de que se expidan las correspondientes certificaciones por parte de la Secretaría del Ayuntamiento sobre empadronamiento de los firmantes de las tres escrituras referidas, así como completar cuantos datos poblacionales y económicos hayan solicitado los promotores a lo largo de la tramitación del expediente.

SEGUNDA.-Como alternativa a la anterior, la desestimación de la solicitud de segregación en la forma planteada en el presente expediente por cuanto:

-No se cumple el requisito de legitimación vecinal en determinados núcleos de la Diputación de El Lentiscar.

-Se incumplen también determinados requisitos materiales previstos en la legislación de régimen local, siendo inaceptable la delimitación territorial propuesta.

TERCERA.- Constatada la existencia de obstáculos que dificultan la aplicación de la descentralización mediante la figura de la Entidad Local Menor, en razón de lo establecido por la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Juntas Vecinales aprobado por el Ayuntamiento de Cartagena, tales obstáculos deben ser removidos por las vías expuestas en la Consideración Cuarta, apartados 6.3 y 6.4.

CUARTA.- Consignando el escrito de alegaciones presentado por los promotores ante este Consejo Jurídico, en trámite de audiencia, determinados particulares (pgs. 19 y 35) de nueva consideración para la Administración Regional, procede trasladar a la misma una copia de dichas alegaciones.

QUINTA.- Debe cumplimentarse el trámite de dar conocimiento a la Administración del Estado en los términos previstos en el artículo 14.4 de la Ley de Régimen Local de la Región de Murcia.

V.E. no obstante, resolverá.

