



6
Recurso Nº: 3208/2004 -B-

RECURSO CASACION Num.: 3208/2004

Votación: 28/11/2006

Ponente Excmo. Sr. D.: Manuel Campos Sánchez-Bordona

Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Alfonso Llamas Soubrier

224204

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Fernando Ledesma Bartret

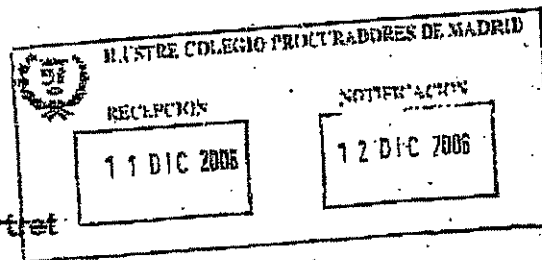
Magistrados:

D. Óscar González González

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza



En la Villa de Madrid, a cinco de Diciembre de dos mil seis.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 3208/2004 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE CALDES D'ESTRAC, representado por el Procurador D. Carlos Ibáñez de la Cadiniere, contra la sentencia dictada con fecha 4 de febrero de 2004 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso número 432/1999, sobre segregación de municipios para agregación a otro; es parte recurrida la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada por su



Abogado, el AYUNTAMIENTO DE SANT VICENÇ DE MONTALT, representado por el Procurador D. Adolfo Morales Hernández-Sanjuán, y el AYUNTAMIENTO DE ARENYS DE MAR, representado por el Procurador D. Saturnino Estévez Rodríguez.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primerº.- El Ayuntamiento de Caldes d'Estrac interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el recurso contencioso-administrativo número 432/1999 contra el Decreto 141/1999, de 18 de mayo, que denegó la segregación de una parte de los términos municipales de Arenys de Mar y de Sant Vicenç de Montalt para la agregación a su municipio.

Segundo.- En su escrito de demanda, de 3 de junio de 2000, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó se dictase sentencia que "declare no conforme a Derecho el Decreto 141/1999, de 18 de mayo, del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, por el cual se deniega la segregación de una parte de los términos municipales de Arenys de Mar y de Sant Vicenç de Montalt para su agregación al municipio de Caldes d'Estrac; y correlativamente, se disponga y se indique a la Administración Autonómica la aprobación del expediente de segregación por agregación, iniciado por el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac en los términos de su planteamiento". Por otrosí interesó el recibimiento del pleito a prueba.

Tercero.- El Abogado de la Generalidad de Cataluña contestó a la demanda por escrito de 10 de octubre de 2000, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala dictase sentencia "por la cual se desestime la demanda porque la resolución impugnada se atiene a Derecho".

Cuarto.- El Ayuntamiento de San Vicenç de Montalt contestó a la demanda con fecha 14 de febrero de 2001 y suplicó sentencia "no dando lugar a la demanda formulada por la actora". Por otrosí interesó igualmente el recibimiento a prueba.



Quinto.- El Ayuntamiento de Arenys de Mar contestó a la demanda por escrito de 19 de febrero de 2001 y suplicó sentencia "por la cual se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac contra el Decreto del Gobierno de la Generalitat núm. 141/1999, de 18 de mayo, puesto que se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico". Por otro sí solicitó el recibimiento a prueba.

Sexto.- Practicada la prueba que fue declarada pertinente por auto de 29 de marzo de 2001 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia con fecha 4 de febrero de 2001, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: 1º.- Desestimar el presente recurso. 2º.- No efectuar pronunciamiento sobre costas".

Séptimo.- Con fecha 19 de abril de 2004 el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 3208/2004 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, por "infracción del art. 13.1 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y de la jurisprudencia aplicable".

Segundo: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, por "infracción del art. 13.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, en relación con los arts. 103.1, 106 y 140 de la Constitución y de la jurisprudencia aplicable.

Octavo.- El Ayuntamiento de Arenys de Mar presentó escrito de oposición al recurso y suplicó su desestimación.

Noveno.- El Ayuntamiento de Sant Vicenç de Montalt se opuso igualmente al recurso y suplicó la confirmación de la sentencia impugnada.

Décimo.- El Abogado de la Generalidad de Cataluña presentó escrito de oposición al recurso y suplicó su desestimación.

Undécimo.- Por providencia de 26 de junio de 2006 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se



señaló para su Votación y Fallo el día 28 de noviembre siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Magistrado de Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con fecha 4 de febrero de 2004, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac contra el Decreto 141/1999, de 18 de mayo, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, que denegó la segregación de una parte de los términos municipales de Arenys de Mar y de Sant Vicenç de Montalt para la agregación a su municipio.

Segundo.- La Sala de instancia, tras rechazar en su sentencia que la segregación hubiera sido estimada por silencio administrativo y que el procedimiento seguido incurriera en defectos formales invalidantes (fundamentos jurídicos segundo y tercero), sintetizó las tesis de las partes en los términos del fundamento jurídico cuarto que a continuación transcribiremos, utilizando las iniciales LMRL para referirse a la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1997, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y RDTP para referirse al Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los Entes Locales de Cataluña, aprobado por Decreto 140/1988.

"[...] Se trata de un expediente de segregación para agregación. Los sectores a agregar son los siguientes : A.- La Musclera (subsectores: 1, paseo; 2, playa; 3, zona de Titus-Hispania); B.- Ladera oriental de la Torre dels Encantats; C.- urbanización Cònsol Andersen; D.- urbanizaciones les Verges, els Pins y paratge Can Segal (subsectores: 1. Verges, 2. Pins, 3. Can Segal). Los tres primeros sectores pertenecen a Arenys de Mar y suman 27,92 Ha, de las que 13,7 Ha. son suelo urbano, urbanizable y sistemas, con 143 viviendas. El cuarto sector radica en el

término de Sant Vicenç de Montalt, y tiene una extensión de 8,9 Ha., de las que 1,67 Ha. constituyen suelo urbano y sistemas, con 136 viviendas.

El Ayuntamiento actor enfatiza con carácter general en sus alegatos acerca del sentido de la delimitación territorial de un municipio, poniendo de relieve que Caldes es uno de los más pequeños de Cataluña, con una extensión de 74 Ha., de las que más del 95 % constituye suelo urbano o urbanizable, con un grado de consolidación edificatoria superior al 80 %, siendo su población de 1.754 habitantes que se convierten en casi 6.000 durante el verano, significando las viviendas de segunda residencia el 69 % del total. A su juicio, este 'ahogo' y pequeñez propician una expansión 'necesaria o aconsejable', de conformidad con el art. 11.2 LMRL que señala que la delimitación territorial del término municipal ha de atender a las dimensiones que le son más idóneas, y con el art. 14.b) RATP que hace posible la segregación para agregación cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo lo hagan necesario o aconsejable.

Esta valoración no es compartida por las partes demandadas que no extraen las mismas conclusiones del art. 11.2 LMRL, cuyo tenor literal completo es [...]

En opinión del Ayuntamiento de Arenys, no se acredita el presupuesto de hecho habilitante. Para llevar a cabo una delimitación se precisa identidad territorial, sentido teleológico de la delimitación de los términos municipales y criterios de eficacia para la prestación de los servicios públicos. La actora se limita a exponer su pequeña dimensión para fundamentar así la conveniencia o necesidad de alteración de los términos municipales.

Por su parte, la representación letrada de la Generalidad coincide en lo inaceptable de considerar la insuficiencia territorial en este tipo de expedientes de alteración de términos municipales. Considera que no está justificado que la segregación en cuestión produzca una mejora en la prestación de los servicios públicos (criterio inspirador también para este tipo de expediente, que extrae del art. 15.2 LMRL), que la mayoría de los vecinos afectados no lo desea, que el Ayuntamiento instructor no tiene mayor contenido y potencial demográfico que los que sufren la segregación, con infracción del art. 7.2 RTP, y que falta una propuesta de división de bienes y obligaciones exigida en el art. 27.1 RDTP, extremos todos ellos que se analizarán detenidamente en posteriores fundamentos jurídicos."

Tercero.- Fijado así el debate, y una vez transcritos (fundamento jurídico quinto) los preceptos de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y del Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los Entes Locales de Cataluña que consideraba aplicables al litigio, el tribunal de instancia analizó si en el supuesto de autos concurrían los requisitos que

dichos preceptos autonómicos exigen para proceder a la segregación de parte de un término municipal a efectos de su anexión a otro.

Su razonamiento, expuesto a lo largo de los fundamentos jurídicos sexto, séptimo, octavo y noveno de la sentencia, concluyó afirmando que efectivamente concurrían aquéllos requisitos, en cuanto a parte de los sectores segregables. Tras afirmar que "el tenor literal de los art. 13 y 14 LMRL conduce a interpretar como condición suficiente para la segregación para agregación que los núcleos de población formen un solo conjunto con continuidad urbana, o que consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo lo hagan necesario o aconsejable", requisitos a los que había de unirse, por aplicación de otros preceptos del RDTP, "[...] que los municipios afectados dispongan de recursos y medios personales suficientes para gestionar los servicios mínimos obligatorios después de la alteración y que la incorporación del territorio se haga en favor del municipio que tenga mayor contenido y potencial demográfico y económico", el tribunal apreció:

A) Que estos dos últimos extremos "quedaban patentes en el expediente".

B) Que "el dictamen pericial y los informes preceptivos de los órganos consultivos llevan a la Sala a la conclusión de que realmente se produce un sólo conjunto con continuidad urbana en el paseo de la Musclera, urbanización Cònsol Andersen (término municipal de Arenys, sectores A.1 y C, respectivamente) y en el sector D.1 y 2 (urbanización de les Verges y els Pins, respectivamente, en Sant Vicenç). En algunos casos basta tan sólo observar las fotografías incorporadas a las actuaciones, para hacerse cargo de dicha circunstancia". Negó, sin embargo, que existiese esa misma continuidad en otras zonas objeto del expediente.

C) Que, "por otra parte, concurren circunstancias de orden geográfico que hacen aconsejable la segregación para agregación en los subsectores playa de la Musclera y paraje Can Segal, A.2 y D.3 respectivamente", subrayando la lejanía de los municipios matrices y, por contra, su cercanía y facilidad de acceso a Caldes.

Cuarto.- No obstante las consideraciones precedentes, a partir del último inciso del fundamento jurídico noveno y, de modo especial, en los



Recurso Nº: 3208/2004

fundamentos jurídicos décimo y undécimo, el tribunal de instancia explicó por qué, a pesar del cumplimiento de los requisitos citados, en este caso procedía rechazar la pretensión del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac. Sus afirmaciones al respecto fueron las siguientes:

"[...] Ahora bien, la concurrencia de los requisitos del art. 14 RDTP no comporta obligatoriamente la alteración municipal solicitada. Este precepto claramente advierte -en consonancia, como no podría ser menos, con el art. 14 LMRL- que 'es pot procedir a la segregació de part d'un municipi ...'[podrá procederse a la segregación de parte de un municipio] Las normas en cuestión regulan el ejercicio de la potestad discrecional de ordenación del territorio.

[...] No parece necesario extenderse ahora sobre la naturaleza, ámbito y límites de la potestad discrecional, ni sobre las técnicas de control de su ejercicio por parte de los Tribunales. Baste resaltar que en el caso enjuiciado se trata del ejercicio de una potestad administrativa de este tipo y que para el control del fondo de la decisión cuestionada se va a acudir a los principios que inspiran la LMRL y a la resuelto por el órgano decisor en supuestos análogos.

Es cierto, como se indica en el escrito de demanda, que la proporción aparentemente irrisoria en términos absolutos de los terrenos a segregar respecto de sus municipio de origen no parece justificar el temor de 'caure en l'error d'adoptar mesures dràstiques que ben segur que originarien problemes greus d'ordre polític i social', [sin caer en el error de adoptar medidas drásticas que a buen seguro originarían graves problemas de orden político y social] como alerta el informe de la CDT recogiendo palabras de la exposición de motivos de LMRL en casos de agregación total o incorporación de un municipio a otro. También es cierto que constituye interés público el pretendido por Ayuntamiento actor -en contra de lo que parece sostener el preámbulo del Decreto impugnado-, y que desde luego lo es una política territorial de supresión de enclaves. Y también es cierto que la lógica prevención del gobernante ante la fragmentación municipal y consecuente aumento del minifundismo local no está justificada en el caso de autos porque de lo que se trata es de segregación para agregación. Todo ello comporta la necesidad de un ajuste más fino de la discrecionalidad gubernativa.

Ahora bien, tampoco se puede hacer olvidar que hay más elementos que debe ponderar el titular de la competencia para decidir el mapa municipal, entre otros y de especial significado el de la voluntad de los vecinos. Éstos, con una determinada mayoría, pueden iniciar los expedientes de alteración de términos municipales y se arbitra la posibilidad de oírlos, en todo caso, en los trámites de información pública. La delimitación territorial, establece el art. 11.2 LMRL, ha de atender, entre otros criterios, a 'la representación de una colectividad que tiene conciencia como tal'.

Por su parte, el art. 5 de la Carta Europea de Autonomía local dispone: 'Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita.'

Esta consulta popular era posible de conformidad con lo dispuesto en el art. 71 de la Ley reguladora de las bases de régimen local, art. 144-146 LMRL, art. 10 del Estatuto de autonomía de Cataluña, disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1990, de 18 de enero, y Decreto 294/1996, de 23 de julio.

[...] En el caso enjuiciado la voluntad de los vecinos se ha manifestado abrumadoramente en contra de la segregación pretendida, y ello con independencia de la reserva sobre la fiabilidad de esta voluntad que no se ha manifestado, en la inmensa mayoría de las veces, mediante la firma ante el fedatario municipal, previa identificación censal y patronal, como pone de relieve la actora. De todos modos, el elevadísimo número de opositores, con expresión de su identidad, DNI y domicilio, permite sostener aquel carácter tan contrario a la segregación.

En este sentido, manifestación contraria de más de 600 vecinos de Sant Vicenç (a los folios 393-1521 y 2209-2305 del expediente) y 5.630 de Arenys, más 4.268 no residentes del mismo municipio (a los folios 2427 a 4405 del expediente).

Por otra parte, de un total de 104 habitantes empadronados en las zonas afectadas (término de Arenys), 12 se manifiestan partidarios de la segregación y 69 en contra.

Por lo demás, tampoco cabe ignorar las particulares circunstancias geográficas y urbanísticas de la zona en cuestión, como ponen de relieve los informes de la CDT y la CJA. Como señala el primero de éstos, [...]

Pues bien, estas dos circunstancias -primordialmente, la fuerte oposición vecinal -necesariamente deben ser ponderadas en la decisión discrecional- lo que efectivamente hizo el Decreto impugnado a tenor de lo que expone en su preámbulo. Otorgarle una importancia tal que lleve a la denegación de la alteración solicitada no puede conceptuarse, desde luego, como una decisión arbitraria, ilógica o irracional. Ni puede la Sala evidentemente, sustituir esta apreciación por otra que le parezca más adecuada. Concurren los presupuestos necesarios para acordar la segregación, pero tal decisión no es obligada. El juicio discrecional de la Administración titular de la potestad de ordenación del territorio puede tener en cuenta otros factores como esa manifiesta oposición del vecindario y la eventualidad de generar peticiones similares que harían peligrar una situación de estabilidad en la delimitación intermunicipal."

Quinto.- El recurso de casación que interpone el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac consta de dos motivos aducidos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional. En uno y otro se denuncia la infracción del artículo 13



Recurso Nº: 3208/2004

de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, citándose el primero a la supuesta vulneración del apartado uno de dicho artículo y el segundo motivo a la de su apartado dos "en relación con los arts. 103.1, 106 y 140 de la Constitución". En ambos se cita también como infringida la "jurisprudencia aplicable".

Afirma el Ayuntamiento en la parte inicial de su escrito de interposición, saliendo anticipadamente al paso de las objeciones que suponía habrían de hacer las contrapartes, que la causa determinante de "la desestimación del recurso, y por tanto la confirmación del acto autonómico recurrido, no es la debida o indebida aplicación de una norma autonómica, sino la valoración de una potestad discrecional como es la de ordenar el territorio, erigiéndose este juicio de discrecionalidad que ha efectuado la Administración Autonómica en un acto de supremacía sobre los criterios legales exigidos por la norma."

Desde este planteamiento el motivo no es inadmisibile. La Corporación municipal recurrente no pretende que esta Sala corrija o evalúe la interpretación de las normas autonómicas hecha por la de instancia sino que, a partir de su coincidencia con ella, juzgue si una apreciación discrecional de las autoridades correspondientes puede sobreponerse a la concurrencia de los requisitos precisos para la alteración de los términos municipales. Planteado así el debate casacional, el recurso puede ser admitido a su estudio, centrado exclusivamente en el análisis de las normas estatales básicas supuestamente vulneradas.

El análisis no podrá entrar, sin embargo, en consideraciones ajenas a las expuestas: concretamente, ha de quedar fuera del control casacional el juicio sobre si la sentencia interpreta de modo correcto las normas autonómicas que disciplinan la materia o si aplica con mayor o menor rigor y acierto los criterios normativos que la legislación catalana marca respecto de la alteración de términos municipales.

Sexto.- La primera de las normas o preceptos básicos estatales sobre alteración de los términos municipales que el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac considera infringidas (artículo 13.1 de la Ley 7/1985) disponía, en la versión vigente en el momento en que se dictaron las resoluciones impugnadas, lo siguiente:

"1. La creación o supresión de Municipios, así como la alteración de términos municipales, se regulará por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. Requerirán en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración del Estado."

El razonamiento de la parte recurrente sobre la supuesta vulneración de este precepto no llega a explicar por qué, concretamente, habría sido vulnerado. El Ayuntamiento de Caldes d'Estrac se limita a transcribirlo, a recordar cómo la sentencia constitucional 214/1989 refrendó su constitucionalidad, a afirmar que la alteración de términos municipales ha de respetar la autonomía local y a sostener que el legislador ha impuesto, a estos efectos, una serie de "criterios objetivos" que "aportan absoluta objetividad" al proceso. Concluye remitiéndose al motivo siguiente para sostener que el "juicio de discrecionalidad" admitido en este caso por la Sala de instancia fue "contrario a la realidad de los hechos".

El motivo así planteado no puede aceptarse. El precepto básico estatal no contiene ni impone requisito sustantivo alguno para la alteración de términos municipales, materia que defiere a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. La Corporación recurrente no llega a invocar - ni podría hacerlo, como es obvio, pues de hecho se respetaron- la ausencia de los trámites preceptivos, única garantía formal exigida por la norma básica. Siendo ello así, y reiterando lo expuesto al final del fundamento jurídico precedente, las cuestiones referentes a la apreciación de si concurrían o no los tan repetidos factores objetivos para la alteración del término municipal, fijados por la ley catalana sin restricciones derivadas de la legislación estatal, han de quedar fuera del ámbito casacional.

Séptimo.- La segunda de las normas básicas estatales cuya vulneración aduce la Corporación recurrente, ahora ya en el segundo y último de los motivos de casación, es el artículo 13.2 de la Ley 7/1985, a tenor del cual "la creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados." Las referencias a los artículos



103.1, 106 y 140 de la Constitución y a "la jurisprudencia aplicable" que contiene el motivo se hacen precisamente en relación con aquel precepto.

El motivo carece, una vez más, de base sólida desde el momento en que la norma invocada versa sobre la creación de "nuevos municipios", cuestión ajena a la de autos en que ninguno de éstos se crea. Limitado el proceso a verificar la legalidad de un acuerdo que rechazaba la segregación de parte de un término municipal para su anexión a otro municipio, es claro que el artículo 13.2 de la Ley 7/1985 resulta inaplicable pues ni surge ni se pretendía crear ningún nuevo municipio sino que, simplemente, se mantienen los límites de los ya existentes, negándose la Administración a ampliar el territorio de uno de ellos a costa del de otros. Premisa a partir de la cual ha de decaer todo el desarrollo argumental del motivo segundo pues, según su propia expresión, el resto de normas o la jurisprudencia en teoría infringidas se aduce "en relación" con aquel precepto legal.

Por lo demás, bajo la cobertura formal del motivo lo que en realidad se vienen a tratar son cuestiones que afectan a la concurrencia o no, y a los diversos matices resultantes, de elementos o factores más o menos relevantes para la alteración de términos municipales que el tribunal de instancia aprecia en un determinado sentido: se trata de la "oposición vecinal", por un lado, y de las "particulares circunstancias urbanísticas y geográficas" por otro.

La Corporación recurrente discrepa de la apreciación que la Sala de instancia ha hecho respecto de uno y otro factor. A su juicio, la "oposición vecinal" afirmada en la sentencia con carácter relevante no tenía la intensidad que el tribunal sentenciador subraya ni había sido fielmente computada. Y en cuanto a las circunstancias urbanísticas y geográficas, considera que debe darse mayor importancia a la continuidad territorial que presentaban los sectores segregables (a su juicio, verdaderos "núcleos diferenciados" de población) respecto del Ayuntamiento de Caldes d'Estrac.

De dichas discrepancias la primera no se compadece con el respeto a los hechos fijados en la sentencia, invariables en casación, y ambas se refieren a cuestiones que atañen precisamente a la aplicación de la norma autonómica (y no de la estatal) reguladora de los criterios materiales en materia de modificación de términos municipales. Ya hemos reseñado cómo el tribunal de instancia interpreta los artículos 13 y 14 de la Ley Municipal y de



Régimen Local de Cataluña y sus correlativos del Reglamento, en orden a determinar la importancia que presentan cada uno de los factores previstos en ambas normas, legal y reglamentaria: entre ellos se encuentran, efectivamente, el que los núcleos de población formen un solo conjunto con continuidad urbana, o que consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo hagan necesaria o aconsejable la modificación. Se trata, por lo tanto, de problemas relativos a las categorías jurídicas específicas en materia de alteración de términos municipales empleadas por la norma autonómica, y no por la estatal.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de si la Administración competente (en este caso la Generalidad de Cataluña) puede resolver desfavorablemente los expedientes de alteración de términos municipales pese a la concurrencia de todos, o de la mayor parte, de los criterios establecidos al efecto por las normas autonómicas correspondientes, de nuevo la cuestión viene necesariamente ligada al análisis de estas últimas. Si en ellas se confiere a la Administración un cierto margen de discrecionalidad, el problema se reduce al más general del control de potestades discrecionales; si, por el contrario, las normas no ofrecen aquel margen y disponen que la decisión sea imperativa cuando concurren los requisitos materiales establecidos en ellas, la apreciación del cumplimiento de éstos resultará ser lo decisivo.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña interpreta la legislación de la Comunidad Autónoma en el primero de los sentidos expuestos. Y, a partir de esta premisa, el escrutinio que realiza del uso de la potestad discrecional (control que, afirma de manera expresa, ha de realizarse a través de "un ajuste más fino" que el ordinario) le conduce a afirmar que dicha potestad se ha ejercitado en este caso de modo jurídicamente aceptable.

Admite el Ayuntamiento recurrente que si "la elección de la Administración está justificada objetivamente, y es congruente con la realidad, constituye a todas luces una manifestación legítima de la discrecionalidad". Considera, sin embargo, que en este caso el ejercicio de la potestad discrecional "choca con la realidad de los hechos debidamente acreditados en el expediente": alega, frente a lo afirmado en la sentencia, "que en modo alguno quedó demostrada esta 'fuerte oposición vecinal' ni que las 'particulares circunstancias geográficas y urbanísticas de la zona' implicaran perjuicios para los intereses públicos y la ordenación del territorio."



Este planteamiento impugnatorio, que niega la "justificación objetiva" del ejercicio de la potestad discrecional por discrepar de la "realidad de los hechos" determinantes, no es admisible en casación. No es función del Tribunal Supremo revisar los hechos apreciados por el de instancia (salvo en los supuestos excepcionales que la jurisprudencia ha venido perfilando, no concurrentes en este caso) ni el motivo de casación basado en la infracción de las normas y la jurisprudencia antes citada permite reabrir en esta nueva fase del litigio el debate, en cuanto tal, sobre los elementos de hecho concurrentes en la alteración de los términos municipales afectados. La fijación de "las particulares circunstancias del Maresme" a las que se refiere la Sala de instancia, así como su estimación del grado de "oposición vecinal" enfrentada a la segregación, son otras tantas cuestiones que afectan al sustrato fáctico del proceso y no a la interpretación o aplicación jurídica de las normas básicas estatales.

Sentada esta premisa, el planteamiento argumental de la Corporación recurrente en la parte final del segundo de sus motivos casacionales no puede prosperar. Frente a lo anunciado en su momento como pauta central del motivo, el debate queda en realidad desviado de la cuestión más relevante - esto es, la atinente a los límites de la potestad discrecional para rechazar una segregación por razones distintas del mero incumplimiento de los requisitos objetivos exigibles- centrándose, por el contrario en la existencia o inexistencia, y su prueba, de los hechos determinantes sobre cuya base se justifican aquellas razones. Como quiera que respecto de tales hechos, apreciados por la Sala del Tribunal Superior en el sentido ya expuesto, ha de prevalecer la apreciación de instancia, esta última parte del motivo también debe ser rechazada.

Octavo.- La desestimación del recurso lleva aparejada la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español



FALLAMOS

No ha lugar al recurso de casación número 3208/2004, interpuesto por el Ayuntamiento de Caldes d'Estrac contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 4 de febrero de 2004 recaída en el recurso número 432 de 1999. Imponemos a la parte recurrente las costas de este recurso.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos: Fernando Ledesma.- Óscar González.- Manuel Campos.- Eduardo Espín.- José Manuel Bandrés.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.